

Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – Wunderwaffe gegen die Arbeitslosigkeit?

Mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ist die Hoffnung auf mehr Beschäftigung verbunden. Ist der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich zu inflexibel? Welche arbeitsmarktpolitischen Reformen sind erforderlich?

Werner Eichhorst, Susanne Koch, Ulrich Walwei

Wie viel Flexibilität braucht der deutsche Arbeitsmarkt?

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wird gegenwärtig vermehrt die Forderung laut, der Arbeitsmarkt in Deutschland müsse flexibler werden. Dies würde die Beschäftigung erhöhen und die Arbeitslosigkeit senken. Gelegentlich wird sogar der Eindruck erweckt, „Flexibilisierung“ sei das Allheilmittel für alle Arbeitsmarktprobleme.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte untersucht der vorliegende Beitrag, was einen „flexiblen Arbeitsmarkt“ überhaupt ausmacht, wie flexibel der deutsche Arbeitsmarkt gegenwärtig ist und welche Beschäftigungseffekte durch mehr Flexibilisierung zu erwarten sind. Daran anknüpfend werden die aktuellen Reformanstrengungen in Deutschland eingeordnet. Hierbei wird insbesondere untersucht, ob das „Reformpaket“ einen für die Verbesserung der Arbeitsmarktpersonalperformance erfolgversprechenden Mix aus Flexibilität und Sicherheit darstellt. Dabei geht es auch um die flankierende Rolle der Arbeitsmarktpolitik.

Flexibilität und Stabilität

Flexibilität bezieht sich zunächst auf die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an veränderte Bedingungen auf dem Gütermarkt. Es geht also eigentlich um Flexi-

bität in der Makroperspektive. Auch wenn gewisse Aggregationsprobleme auftreten, so besteht doch ein enger Zusammenhang zwischen Makro- und Mikroflexibilität. Das heißt, der Arbeitsmarkt ist tendenziell dann flexibler, wenn seine Akteure flexibel reagieren können. So müssen Unternehmen als Arbeitsnachfrager ihren Personaleinsatz an veränderte Rahmenbedingungen anpassen können. Für Arbeitsanbieter, also Beschäftigte und Arbeitsuchende, steht die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und anderen Lebensinteressen wie Familie oder Ehrenamt im Vordergrund.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es auf beiden Marktseiten sicher nicht auf maximale Flexibilität ankommt, denn auch mit Stabilität können ökonomische Vorteile einhergehen. Beschäftigungssicherheit im Betrieb trägt dazu bei, dass Arbeitnehmer sich mit den Betriebszielen identifizieren, technischen Fortschritt akzeptieren, Kenntnisse und Fähigkeiten weitergeben und bereit sind, sich betriebspezifisches Humankapital anzueignen. Stabilitätsbedürfnisse auf der Arbeitnehmerseite beziehen sich vor allem auf die Planungssicherheit. So erhöht die Erwartung eines stabilen, existenzsichernden Einkommensstroms die Bereitschaft von Haus-

halten, in langlebige Konsumgüter zu investieren. Von daher geht es bei der Beantwortung der Frage „Wie viel Flexibilität braucht der deutsche Arbeitsmarkt?“ um den richtigen Mix aus beiden Dimensionen: Flexibilität und Stabilität.

Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes realisiert sich auf der Mikroebene in den Möglichkeiten der Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen. Dabei ist entscheidend, über welche Optionen die Arbeitsmarktakteure verfügen und inwieweit sie von diesen Gebrauch machen können. Ihr Handlungsspielraum wird zunächst einmal durch die Regulierungen, sprich den institutionellen Rahmen, definiert. Er beeinflusst Kosten und Nutzen verschiedener Handlungsalternativen für die Beteiligten. Zu denken ist hier insbesondere an Regelungen zur Beschäftigungssicherheit (individueller Kündigungsschutz und Möglichkeiten der Vereinbarung temporärer Erwerbsformen wie befristete Beschäftigung und Leiharbeit), gesetzliche und tarifliche Vorschriften zur Lohnfindung und Arbeitszeitgestaltung sowie gesetzliche Lohnnebenkosten (vor allem Sozialversicherungsbeiträge) und das damit verbundene Niveau der sozialen Sicherheit.

Der Handlungsspielraum kann also durch Regulierungen mehr oder weniger stark beschränkt sein. Ob aber die gegebenen oder durch Deregulierung erweiterten Handlungsspielräume auch in Anspruch genommen werden, hängt von zwei weiteren Faktoren ab.

Einerseits spielen die Präferenzen der Akteure auf beiden Seiten des Marktes, also das Nachfrageverhalten der Unternehmen und das Angebotsverhalten der Arbeitnehmer, eine wichtige Rolle. Entscheidend für die Arbeitsnachfrage ist das auf den notwendigen Personaleinsatz bezogene Verhältnis von Arbeitskosten und erwarteter Produktivität. Zentral für das Arbeitsangebot ist das durch die Beschäftigung im Vergleich zu Alternativeinkommen wie Lohnersatzleistungen erzielbare Einkommen, die Möglichkeiten der Realisierung vorhandener Arbeitszeitpräferenzen und die durch Erwerbsarbeit erreichbare soziale Sicherung.

Andererseits ist die Arbeitsmarktsituation von eminenter Bedeutung für die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden (können). Die für den jeweiligen Personaleinsatz relevante Arbeitsmarktkonstellation, d.h. die Lage auf spezifischen Teilarbeitsmärkten, entscheidet mit darüber, ob sich die personalpolitischen Vorstellungen der Betriebe oder die Erwerbsinteressen von Arbeitsanbietern durchsetzen werden.

Vieles spricht aus theoretischer Sicht dafür, Beschäftigungsverhältnisse aus einer ganzheitlichen Perspektive zu betrachten. Aus ökonomischer Sicht ist leicht nachvollziehbar, dass nicht alle Elemente eines Beschäftigungsverhältnisses starr sein dürfen. Eine offene Frage ist aber, wie flexibel Beschäftigungsverhältnisse sein müssen oder sein dürfen.

So kann durch hohe Lohn- und Arbeitszeitflexibilität den Stabilitätsbedürfnissen von Arbeitnehmern in Form eines ökonomisch vertretbaren Kündigungsschutzes Rechnung getragen werden. Stabile Beschäftigung kann andererseits die Voraussetzung für innerbetriebliche Flexibilität sein.

Umverteilung von Risiken

Wenn es also um mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt geht, steht eine in der Summe höhere Flexibilität von Beschäftigungsverhältnissen im Vordergrund. Mehr Arbeitsmarktflexibilität geht insofern mit einer Umverteilung von Risiken einher. Je flexibler die Beschäftigungsverhältnisse sind,

desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass Beschäftigte ihren Arbeitsplatz wechseln müssen bzw. Schwankungen von Einkommen und Arbeitszeit unterworfen werden. Es kommt also zu Nutzeneinbußen, insbesondere bei bereits Beschäftigten. Im Ganzen könnten solche individuellen Nutzeneinbußen aber dann vertretbar sein, wenn durch die Flexibilisierung insgesamt die Arbeitsmarktleistung verbessert wird und so mehr Arbeitsplätze und mehr Output zur Verfügung stehen. So steigt die Verteilungsmasse und die makroökonomische Beschäftigungssicherheit – gemessen an der Zahl verfügbarer Arbeitsplätze – würde wachsen.

Zusätzlich können die mit mehr Flexibilität einhergehenden Nutzeneinbußen – vor allem in Form höherer Risiken für bestimmte Gruppen – auch durch flankierende Politiken kompensiert werden. In Frage kommen dabei die Steuer- und Abgabenpolitik sowie die Arbeitsmarktpolitik: Flexibilität und Mobilität können unterstützt werden, indem Beschäftigung durch geringere Abgaben attraktiver und durch eine gezielte Abgabensenkung am unteren Ende der (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert wird.

Großes Gewicht kommt auch der Arbeitsmarktpolitik zu, die in zweierlei Hinsicht wirken kann: Zum einen, indem sie die Auswirkungen höherer Flexibilität abmildert, also im Sinne einer Absicherung gegen den Verlust des Arbeitsplatzes wirksame Integrationsangebote zur Förderung der beruflichen und räumlichen Mobilität bietet („Flexicurity“). Neben Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit kann die Arbeitsmarktpolitik den Übergang zu einem insgesamt flexibleren Arbeitsmarkt auch dadurch flankieren, dass sie einen gewissen „Zwang zu Flexibilität“ ausübt. Hier

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Werner Eichhorst, 35, ist Leiter des Forschungsbereichs Internationale Vergleiche und europäische Integration, Dr. Susanne Koch, 36, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dr. Ulrich Walwei, 45, ist stellvertretender Direktor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.

Prof. Dr. Norbert Berthold, 52, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg.

Prof. Dr. Ronald Schettkat, 49, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Bergischen Universität Wuppertal.

Prof. Dr. Ronnie Schöb, 42, und Prof. Dr. Joachim Weimann, 48, lehren Volkswirtschaftslehre an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.

geht es vor allem um die Konzessionsbereitschaft von Arbeitssuchenden. Gerade der Überprüfung der individuellen Suchintensität und der Beratung kommt hier eine entscheidende Rolle zu. Oft muss es für den Einzelnen – ähnlich wie bei medizinischen Therapien – erst schlechter, im Sinne einer Inkaufnahme von Risiken, werden, ehe eine Besserung mit mehr Stabilität zu erwarten ist.

Wie flexibel ist der deutsche Arbeitsmarkt?

Aussagen zur Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes bedürfen eines Vergleichsmaßstabs. Hierfür bietet es sich an, die Regelungen in Deutschland in Beziehung zu setzen zu den betreffenden Regelungen im Ausland.

Für die Beschäftigungsschutzregelungen gibt es hierzu eine 1999 im Employment Outlook erstmals veröffentlichte und 2004 aktualisierte Studie der OECD¹, in der ein Indikator zur Regelungsdichte in diesem Bereich entwickelt wurde. Der Indikator berücksichtigt Regelungen zum individuellen Kündigungsschutz, zu Massenentlassungen und zu temporären Beschäftigungsformen (wie befristete Beschäftigung und Leiharbeit). Für jede Kategorie wird eine Rigiditätskennziffer zwischen 0 (keine Beschränkung) und 6 (starke Beschränkungen) vergeben.

Nach dieser Untersuchung rangiert Deutschland unter den 28 untersuchten Ländern insgesamt im hinteren Mittelfeld, weist also einen vergleichsweise strikten Beschäftigungsschutz auf. Dies hat sich in den letzten 20 Jahren auch kaum geändert. Zwar hat es in Deutschland eine leichte Deregulierung

gegeben, allerdings haben andere Länder ebenfalls ihre Beschäftigungsschutzregelungen gelockert, so dass sich keine großen Veränderungen bei der Rangfolge ergaben. Zudem bezog sich die Deregulierung in Deutschland vor allem auf temporäre Beschäftigungsformen, während das Normalarbeitsverhältnis weitgehend unangetastet blieb. Ursache für den hinteren Rangplatz Deutschlands hier sind weniger die Abfindungsbeträge im Falle einer Kündigung, sondern die vergleichsweise aufwändigen Verfahrensvorschriften.

Was die institutionellen Bedingungen für die Flexibilität von Löhnen und Arbeitszeiten angeht, so unterliegen in Deutschland beide Bereiche der Tarifautonomie. Der Rahmen für Anpassungen bei Löhnen und Arbeitszeiten wird somit von den Tarifparteien gesetzt. Dabei ist zu beobachten, dass die Flächentarifbindung der Beschäftigten in Deutschland seit Mitte der neunziger Jahre um mehr als 10 Prozentpunkte gesunken ist. Gegenwärtig beträgt sie in Westdeutschland nur noch etwa 62%, in Ostdeutschland ist sie mit 43% noch deutlich geringer². Niedrigere Anteile finden sich nur in Ländern, in denen kollektive Verhandlungen kaum eine Rolle spielen, wie Großbritannien, USA oder Japan³. Beim Niveau von gewerkschaftlichem Organisationsgrad und Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen liegt Deutschland im internationalen Mittelfeld. Insgesamt spricht daher wenig dafür, dass die institutionellen Rahmenbedingungen per se die Flexibilität von Löhnen und Arbeitszeiten beeinträchtigen.

Betrachtet man aber die „Outcomes“ dieser institutionellen Bedingungen, so ist das Bild deutlich differenziert: Bei den

Löhnen lässt sich Flexibilität vor allem daran messen, wie hoch die Reagibilität bei einer Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Umfelds ist. Deutschland schneidet hier im internationalen Vergleich nicht besonders gut ab⁴. Auch bei der Lohnspreizung befindet sich Deutschland nur im hinteren Mittelfeld, auch wenn die Lohnspreizung seit Mitte der achtziger Jahre leicht zugenommen hat.

Für den Zusammenhang von Lohnflexibilität und Beschäftigung sind unterschiedliche Wirkungszusammenhänge denkbar: Aus Sicht des neoklassischen Paradigmas hängt die Arbeitsnachfrage mit negativem Vorzeichen von der Höhe der Löhne ab. Sind die Löhne nicht (nach unten) flexibel, kann die Beschäftigung nicht steigen bzw. wird sie unweigerlich zurückgehen, wenn sich die Rahmenbedingungen für die Unternehmen verschlechtern. Dies gilt auch für die Nachfrage nach einzelnen Qualifikationsgruppen. Danach gibt es vor allem deshalb zu wenig Arbeitsplätze für gering Qualifizierte, weil die Löhne nicht hinreichend flexibel sind und somit die Lohnspreizung zu gering ist.

Es gibt aber auch ökonomische Gründe, warum Unternehmen auf Lohnflexibilität verzichten, ohne dass dies beschäftigungsschädlich wäre. Denn Löhne sind nicht nur Kosten des Arbeitseinsatzes, sondern auch Anreizinstrumente. Eine gewisse Lohnhöhe dient beispielsweise dazu, die Produktivität der Arbeitskräfte hoch zu halten oder die Fluktuation einzudämmen. Würde der Arbeitgeber die Löhne senken, hätte dies eine Verschlechterung des Produktionsergebnisses bzw. höhere Gesamtkosten zur Folge und würde damit tendenziell zu einem Rückgang der

¹ Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 1999; und OECD: Employment Outlook, Paris 2004.

² Vgl. P. Ellguth, S. Kohaut: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003, in: WSI-Mitteilungen 8/2004, S. 450 ff.

³ Vgl. European Industrial Relations Observatory: Industrial Relations in the EU, Japan and USA, 2002. <http://www.eiro.eurofound.ie/2004/01/feature/tn0401101f.html>.

⁴ Vgl. W. Eichhorst, S. Profit, E. Thode: Benchmarking Deutschland – Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin, Heidelberg, New York 2001.

Beschäftigung führen. Die empirischen Befunde sind denn auch nicht eindeutig, denn sie zeigen keine einfache Korrelation zwischen hoher Lohnspreizung und beschäftigungspolitischem Erfolg⁵.

Im Unterschied zu den Löhnen ist die Flexibilität bei den Arbeitszeiten in Deutschland relativ ausgeprägt. Die (wenigen) international vergleichenden Quellen weisen eine hohe Verbreitung flexibler Arbeitszeiten aus, während Schicht- und Wochenendarbeit im internationalen Durchschnitt liegen.

Insgesamt lässt sich damit das Zwischenfazit ziehen, dass der deutsche Arbeitsmarkt zwar in den letzten zwanzig Jahren etwas flexibler geworden ist, aber international immer noch zu den wenig flexiblen gehört. Dies gilt besonders für den Beschäftigungsschutz und die Löhne, wobei die Inflexibilität bei Letzteren weniger aus den institutionellen Rahmenbedingungen denn aus der mangelnden Nutzung vorhandener Flexibilitätsspielräume durch die Tarifparteien resultiert.

Reformen und Arbeitsmarktflexibilität

Die jüngsten Arbeitsmarktreformen tangieren die Flexibilität des Arbeitsmarktes, genauer die Flexibilität von Beschäftigungsverhältnissen, in spezifischer Weise. Schwerpunkt des Reformpakets war die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, bei der zu überprüfen ist, inwieweit sie Arbeitsmarktflexibilität unterstützt und flankiert. Zu würdigen sind ferner die Deregulierung bestimmter Erwerbsformen und des Kündigungsschutzes sowie die Neuregelung der so genannten „Mini- und Midi-Jobs“. Dabei geht es insbesondere darum, wie groß die Flexibilitätsgewinne ausfallen und worin sie konkret bestehen. Was die Lohnfindung und die Arbeitszeitgestaltung angeht, ver-

zichtete der Gesetzgeber auf Rechtsänderungen und appellierte an Stelle dessen an die Tarifparteien, beschäftigungsfreundliche Vereinbarungen zu treffen. Hier ist zu fragen, ob Eingriffe in die Tarifautonomie erforderlich gewesen wären.

Das Kernstück der Arbeitsmarktreformen ist die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die nun konsequent auf Aktivierung und damit Fordern und Fördern setzt. Insbesondere das Fordern wird in der Reform groß geschrieben. Wesentlich ist, dass Transferleistungen vor allem für Langzeitarbeitslose weniger großzügig ausfallen. Verantwortlich hierfür sind im Einzelnen: die verkürzte Dauer des Arbeitslosengeldes für Ältere; die im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe geringere Zahl von anspruchsberechtigten Empfängern von Arbeitslosengeld II; der im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe im Durchschnitt geringere Anspruch von ALGII-Empfängern und seine degressive Ausgestaltung; die verschärften Zumutbarkeitskriterien im SGB III für Arbeitslosengeldempfänger und im SGB II für Empfänger von Arbeitslosengeld II; verbindliche Wiedereingliederungspläne, in denen Maßnahmen auch zur Überprüfung der Verfügbarkeit von Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt dienen.

All dies wird den Lohndruck und die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen im Durchschnitt erhöhen. Infolgedessen könnte sich die Lohnspreizung verstärken und einen Beitrag zur Lohnmoderation auf gesamtwirtschaftlicher Ebene leisten. Wegen der noch relativ hohen faktischen Tarifbindung dürften stärkere Lohnreaktionen aber erst mittelfristig zum Tragen kommen. Für die Beurteilung des Reformpakets ist darüber hinaus wichtig, ob sich der durch weni-

ger großzügige Transferleistungen wohl wachsende Niedriglohnbereich für die Betroffenen als Getto erweisen wird oder im Sinne von „Einstiegspositionen“ Aufwärtsmobilität in Gang setzen kann. Dies ist eine empirische Frage, der erwerbsbiographische Untersuchungen künftig nachzugehen haben.

Während für kurzfristig Arbeitslose (bis zwölf Monate) das Sicherungsniveau nahezu unverändert blieb, ist im Sinne einer möglichen Flankierung von mehr Arbeitsmarktflexibilität festzustellen, dass sich die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten (Beratung, Eigensuche, Vermittlung und Maßnahmen) wesentlich stärker auf den ersten Arbeitsmarkt beziehen. Dadurch sollten die Wiedereingliederungschancen von kurzfristig Arbeitslosen unter sonst gleichen Bedingungen eher zunehmen. Hinzuweisen ist dabei auch auf neue Instrumente wie die Förderung von Existenzgründungen und vermittlungsorientierter Leiharbeit, die den Einstieg von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Gerade die so genannten „atypischen Erwerbsformen“ können eine wichtige Brücke in Richtung stabiler Erwerbstätigkeit (Selbständigkeit oder abhängige Beschäftigung) schlagen. Von daher lässt sich für die neue Arbeitsmarktpolitik festhalten, dass zwar das Sicherungsniveau teilweise (genauer: für Langzeiterwerbslose) reduziert wurde, was aber unter dem Gesichtspunkt der Anreizkompatibilität bei mit der Dauer der Arbeitslosigkeit abnehmendem Reservationslohn sinnvoll und vertretbar erscheint. Das stärkere Fordern und die konsequente Orientierung am ersten Arbeitsmarkt führen dazu, dass Beschäftigte und Arbeitsuchende eher flexible Beschäftigungsverhältnisse eingehen.

Die aktuellen Reformen haben aber die Arbeitsmarktflexibilität

⁵ Vgl. OECD, a.a.O.

nur sehr bedingt auf direkte Weise erhöht. Zur weiteren Deregulierung des Arbeitsrechts wurden nur sehr moderate Schritte unternommen. Sie betreffen das „Normalarbeitsverhältnis“ so gut wie gar nicht, sondern zielen in erster Linie auf die „atypischen Erwerbsformen“ oder nur auf bestimmte Bereiche der Wirtschaft. Beispiele hierfür sind die Öffnung der Leiharbeit sowie die Heraufsetzung des Schwellenwertes für die Wirksamkeit des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben.

Als Bestandteil der Umsetzung der Hartz-Empfehlungen wurden – parallel zur breiteren arbeitsmarktpolitischen Nutzung vermittlungspolitischer Zeitarbeit – mit Wirkung ab 2004 nahezu alle rechtlichen Beschränkungen gewerblicher Zeitarbeit aufgehoben. Gleichzeitig wurde jedoch das Grundprinzip des „equal treatment“, also der Gleichbehandlung von Stammbeschäftigten und Zeitarbeitnehmern, festgeschrieben, von dem nur durch tarifvertragliche Vereinbarung abgewichen werden kann. Diese neue gesetzliche Vorgabe hat zur Einführung von Tarifverträgen im Segment der Zeitarbeit geführt, wodurch sich der Kostenvorteil der Zeitarbeit vermindert haben dürfte. Trotzdem gibt es Hinweise, dass bei wachsender Arbeitsnachfrage die gewerbliche Zeitarbeit und damit eine flexible Beschäftigungsform von der Deregulierung profitieren dürfte.

Im Zuge der Arbeitsmarktreformen wurde auch der Kündigungsschutz modifiziert. Nach vorübergehender Absenkung ist der Schwellenwert für seine Wirksamkeit – zumindest für Neueinstellungen – wieder auf zehn Beschäftigte angehoben worden. Auch die Sozialauswahl wurde von neuem – ähnlich wie zwischen 1996 und 1998 – auf einen festen Kriterienkatalog begrenzt. Außerdem wurde ein arbeitneh-

merseitiges Wahlrecht zu Gunsten von Abfindungen eingeführt. Diese Modifikationen reichen aber nicht aus, um den Kündigungsschutz in der Praxis leichter handhabbar und den Arbeitsmarkt insgesamt durchlässiger zu machen⁶.

Der wesentliche Effekt dieser winzigen Reformschritte dürfte in einer gewissen Umverteilung der Beschäftigungschancen liegen. Die Einstiegsmöglichkeiten für so genannte „Outsider“ (Erwerbslose und bisher Nicht-Erwerbstätige) werden sich ansatzweise verbessern. Zudem gibt es gewisse Chancen für mehr Beschäftigung – insbesondere durch den Abbau vermeidbarer Überstunden. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich durch die wachsende Polarisierung der Rechte die Segmentation am Arbeitsmarkt verstärkt: Der Bereich wenig oder gar nicht geschützter Beschäftigungsverhältnisse wird ausgebaut, während das Normalarbeitsverhältnis nach wie vor hoch reguliert bleibt. Dies ist alles andere als zufrieden stellend.

Grundlegende Reformen geboten

Um für deutlich mehr Bewegung am Arbeitsmarkt zu sorgen und der hier zu Lande zunehmenden Umgehung des Normalarbeitsverhältnisses entgegen zu wirken, wäre eine grundlegendere Reform der Beschäftigungsverhältnisse geboten. So geht es um eine generelle Deregulierung des Kündigungsschutzes, durch die (unabhängig von der Betriebsgröße) Abfindungen zur Regel würden und Rechtsklarheit entstünde. Dagegen wird häufig eingewandt, dass dadurch in bestimmten Fällen unzumutbare soziale Härten entstehen können. Allerdings erscheint es aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, solche eher verteilungspolitischen

⁶ Vgl. E. Jahn, U. Walwei: Kündigungsschutz: Reform in Trippelschritten oder besser mit großem Sprung?, IABKurzbericht 21/2003.

Probleme nicht in den Abfindungsregelungen zu lösen, sondern hierfür geeignete Instrumente wie Transferleistungen zu nutzen.

Zur stärkeren Flexibilität des Arbeitsmarktes trägt sicher die Neuregelung der Mini- und Midi-Jobs bei. Die Heraufsetzung der Geringfügigkeitsschwelle, die Wiedereinführung der abgabenfreien Nebentätigkeit und die Einführung einer Gleitzone zwischen 400 und 800 Euro machen Teilzeitbeschäftigung mit eher geringer Stundenzahl attraktiver und wirken schattenwirtschaftlichen Tendenzen aufgrund der ansonsten hohen Abgabenlast entgegen. Für Arbeitslose ist dieses Segment – trotz verschärfter Zumutbarkeitskriterien – wohl nur selten eine interessante Option. Attraktiv dürfte es lediglich für solche Arbeitslose sein, die Teilzeit arbeiten möchten, oder für die geringfügige Erwerbstätigkeit so etwas wie ein „Sprungbrett“ in Beschäftigung mit längerer Arbeitszeit darstellt.

Von daher muss aus einer beschäftigungspolitischen Perspektive bedauert werden, dass die Arbeitsmarktreformen keinen wirksamen Beitrag zur Senkung der hohen Abgabenbelastung – insbesondere der in Vollzeit arbeitenden Geringverdiener – geleistet haben. Die anstehenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme sollten deshalb nicht nur deren zukünftige Finanzierungsfähigkeit berücksichtigen, sondern auch die von den Systemen ausgehenden strukturellen Wirkungen zu Lasten wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer.

Von ganz entscheidender Bedeutung für den Arbeitsmarkt ist schließlich die Lohn- und Arbeitszeitflexibilität. Eine zentrale Rolle spielen hier die Tarifparteien, die durch beschäftigungsfreundliche Vereinbarungen einen wirksamen Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme leisten können. Der

im Kontext der Agenda 2010 an die Sozialpartner gerichtete Appell zur Flexibilisierung der Tarifverträge muss seine Wirkung jedoch erst noch unter Beweis stellen. Für eine beschäftigungsfreundlichere Tarifpolitik gibt es verschiedene Ansatzpunkte⁷. Zunächst können die Flächentarifverträge selbst stärker beschäftigungspolitisch ausgerichtet werden, z.B. durch moderate Tarife, sektorale und regionale Differenzierung oder eine Spreizung der Lohnstruktur. Verstärkt werden könnte dies durch eine Öffnung und Flexibilisierung der Tarifverträge. Ein Beispiel hierfür sind die jüngsten Vereinbarungen zur Verlängerung der Arbeitszeit.

Wenn weder durch Änderung der Inhalte von Flächentarifverträgen noch durch Öffnungsklauseln Fortschritte erzielt werden können, kann schließlich der betriebliche Gestaltungsspielraum durch gesetzliche Neuregelung (Stichwort: Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips) ausgeweitet werden. Letzteres wäre aber so etwas wie ein „ultima ratio“, weil es Vor- und Nachteile einer stärkeren Dezentralisierung gibt.

Am Beispiel der Lohnfindung lässt sich dies gut veranschaulichen. Der Vorteil einer stärkeren Dezentralisierung bestünde darin, dass betriebspezifischen Bedürfnissen besser und schneller Rechnung getragen werden könnte. Der Nachteil ist darin zu sehen, dass die Innovationsfähigkeit von Unternehmen geschwächt werden könnte. Unternehmen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation steigern, werden im Flächentarifsystem gegen übermäßige Lohnforderungen geschützt⁸. Von daher geht es in Deutschland wohl zunächst weniger um eine Abschaffung des Flächentarifs als vielmehr um eine am Beschäfti-

gungsziel orientierte Flexibilisierung und Öffnung.

Fazit

Die vorliegenden wissenschaftlichen Befunde liefern keinen Beleg dafür, dass maximale Flexibilität zu den besten Arbeitsergebnissen führt. Allerdings ist evident, dass in Deutschland der Mix aus Flexibilität und Stabilität noch keine optimale Arbeitsergebnisse hervorruft. Durch mehr Flexibilität würden die Chancen auf eine günstigere Beschäftigungsentwicklung und eine höhere Durchlässigkeit am Arbeitsmarkt wachsen. Dabei müssen aber betriebliche und individuelle Stabilitätsanforderungen im Blick bleiben.

Die jüngsten Arbeitsergebnisse gehen zwar in diesem Sinne in die richtige Richtung, leisten aber nur bedingt einen Beitrag zu mehr Arbeitsergebnissen. Die neue Arbeitsmarktpolitik als „Kernstück der Reform“ betont insbesondere das Fordern von Erwerbslosen und orientiert ihre Förderangebote am ersten Arbeitsmarkt. Beides wird dazu führen, dass sich Beschäftigte und Arbeitsuchende auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse mit höheren individuellen Risiken einlassen (müssen). Die in der Reform vollzogenen arbeitsrechtlichen Veränderungen können bestenfalls als „Trippelschritte“ betrachtet werden. Zwar wurde der Einsatz atypischer Erwerbsformen wie z.B. der Leiharbeit erleichtert und der Kündigungsschutz für Kleinbetriebe verringert. Doch ist das hier zu Lande dominante Normalarbeitsverhältnis nach wie vor stark reguliert und zudem durch hohe Sozialabgaben vor allem am unteren Ende der Lohnskala stark belastet.

Vor allem im Bereich des Kündigungsschutzes sind weitere

Reformen erforderlich, welche die Durchlässigkeit des deutschen Arbeitsmarktes verbessern, also Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, aber auch zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen oder Beschäftigungsformen erleichtern. Ebenfalls von großer Bedeutung für die Arbeitsergebnisse ist, dass die Tarifparteien ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht werden. Dazu gehört die konsequente Nutzung der vorhandenen Spielräume für eine weitere Flexibilisierung und Öffnung der Flächentarifverträge.

Um die Akzeptanz solcher auf mehr Flexibilität zielenden Reformen zu erhöhen, wären zwei Aspekte wichtig: Zum einen ginge es um eine Senkung der Sozialabgaben, durch die ein schwächerer Lohnanstieg und eine stärkere Lohnspreizung flankiert werden könnte. Zum anderen um eine Arbeitsmarktpolitik, die möglichst viele Erwerbslose aktiviert und dabei systematisch auf die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt setzt. Dies muss dann nicht zu einem höheren Budget für die Arbeitsmarktpolitik führen, wenn lange und teure Maßnahmen durch ebenso wirksame, aber kurze und weniger aufwändige ersetzt werden.

Generell kann aber die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes nicht als Allheilmittel zur Lösung der Beschäftigungsprobleme angesehen werden. In erster Linie muss dazu die wirtschaftliche Dynamik verstärkt werden. Zusätzlich zur Arbeitsergebnisflexibilisierung geht es dabei um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Gütermärkte, z.B. durch Deregulierung der Produktmärkte und Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten zugunsten von wirtschaftsnahen Infrastrukturinvestitionen und Humankapital.

⁷ Vgl. C. Schnabel: Letzte Chance für den Flächentarifvertrag, in: WIRTSCHAFTSDEINSTE, 84. Jg. (2004), H. 1, S. 32 ff.

⁸ Vgl. C. Wey: Flächentarifsystem fördert Innovationswettbewerb, in: DIW Wochenbericht, 71. Jg. (2004), H. 13, S. 147 ff.

Norbert Berthold

Reformen am Arbeitsmarkt – mehr als weiße Salbe

Eines haben die Fußball-Nationalmannschaft und die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland gemein: Ihre Erfolgskurven zeigen seit längerem nach unten. Im Fußball reichen alte deutsche Tugenden nicht mehr, international wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Vereine sind wenig motiviert, in kampfkraftigen und kreativen deutschen Nachwuchs zu investieren. Das ist auf ökonomischem Gebiet nicht anders. Deutschland belegt bei Wachstum und Beschäftigung nur noch hintere Plätze. Das institutionelle Arrangement ist so gestrickt, dass zu wenig in Human- und Realkapital investiert wird. Den wirtschaftlichen Akteuren fällt es schwer, flexibel auf ein verändertes wirtschaftliches Umfeld zu reagieren.

Die internationale Erfahrung zeigt, wettbewerbsfähig wird man nur im Wettbewerb. Daran mangelt es in Deutschland nicht erst seit heute. Auf dem Arbeitsmarkt dominiert noch immer ein Kartell, im Bereich des Sozialen herrscht weiter Planwirtschaft, bei der föderalen Ordnung ist Wettbewerb eine Restgröße. Deutschland befindet sich in einer institutionellen Verflechtungsfalle, aus der es schwer fällt, sich zu befreien¹. Eigentlich müsste an allen diesen Fronten gleichzeitig gekämpft werden, um wieder auf einen grünen Zweig zu kommen. Dem Arbeitsmarkt kommt allerdings eine Schlüsselrolle zu. Es ist deshalb unabdingbar, auf ihm die Weichen für mehr Wettbewerb zu stellen.

Das hektische Reformtreiben der letzten Jahre zeigt, die Politik hat erkannt, wie wichtig der Ar-

beitsmarkt für die wirtschaftliche Entwicklung ist. Die allermeisten, heftig umstrittenen Baustellen von Job-AQTIV über Hartz bis zur Agenda 2010 befinden sich auf diesem Feld. Allerdings haben diese Reformen den Arbeitsmarkt als wettbewerblichen Ausnahmehereich nicht in Frage gestellt. Mit Mini-Jobs, Ich-AGs, PSAs und ALGII ist man noch nicht zum Kern der Probleme am Arbeitsmarkt vorgedrungen². Vieles ist eher weiße Salbe als wirkliche Hilfe für die weiterhin massenhaft Arbeitslosen. Das Herzstück, der Prozess der Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt, wird weiter vor Wettbewerb geschützt.

Betriebliche Lohn- und Tarifpolitik

Ein verändertes weltwirtschaftliches Umfeld hat das Herz des traditionellen institutionellen Arrangements, das noch immer vor allem in westdeutschen Großunternehmen schlägt, mit einem Flächentarif, der zu viel über einen Kamm schert, und einem Sozialstaat, der von den Tarifpartnern als Lastesel missbraucht wird, ins Stottern gebracht. Weltweit offenere Märkte destabilisieren die Nachfrage nach Arbeit, verändern regional, sektoral und qualifikatorisch die Struktur der Arbeitsnachfrage und begrenzen den Spielraum der Unternehmen, Kosten auf die Preise zu überwälzen. Die Gegenmittel sind flexiblere Lohn- und Lohnnebenkosten, beweglichere Lohnstrukturen und mobilere Arbeitnehmer.

Vermutete distributive Risiken und Nebenwirkungen machen größere Flexibilität in Deutschland zum Buhmann. Kein Wunder, dass die Lohn- und Lohnnebenkosten zu starr, die Lohnstrukturen zu träge und die Arbeitnehmer zu wenig mobil sind, räumlich und beruflich. Den wirtschaftlichen Akteuren fällt es schwer, sich zügig an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten anzupassen. Institutionen wie der Flächentarif und der Sozialstaat behindern flexible Reaktionen. Der Flächentarif macht es Unternehmen oft unmöglich, sich flexibel und differenziert auf das veränderte wirtschaftliche Umfeld einzustellen. So geraten viele alte Arbeitsplätze in Gefahr, Unternehmen schaffen immer weniger neue.

Wenn Unternehmen in wirtschaftliche Schwierigkeiten kommen, reagieren die Tarifpartner allen Sonntagsreden zum Trotz oft wenig flexibel. Daran ändern auch tarifliche Öffnungsklauseln wenig, die neue Wunderwaffe der Kartellbrüder. In der Regel bestehen die Tarifpartner nämlich auf ihren Zustimmungsvorbehalt. Die Gewerkschaften verweigern sich zwar in großen Unternehmen zumeist auch deshalb nicht, weil sie Konflikte mit dem Betriebsrat fürchten. Vor allem in kleineren und mittleren Unternehmen lassen sie aber oft nicht mit sich reden. Es nimmt nicht wunder, dass sich Arbeitnehmer und Geschäftsleitung in diesen Betrieben von den Tarifpartnern im Stich gelassen fühlen.

¹ Vgl. N. Berthold: Das Bündnis für Arbeit – Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2 (2001), S. 383-406.

² Vgl. N. Berthold, S. v. Berchem: Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um nichts?, in: G. Raddatz, G. Schick (Hrsg.): Damit Hartz wirkt, Berlin 2003, S. 31-52.

Das gilt nicht nur für Betriebe in wirtschaftlicher Not, es trifft auch für die zu, die in einem unsicheren Umfeld mit größerer Flexibilität möglichen Krisen vorbeugen wollen. In ihrer Not schmieden die Betriebsparteien immer öfter betriebliche Bündnisse³. Die Arbeitnehmer akzeptieren in Krisenbündnissen für eine gewisse Zeit längere Arbeitszeiten und/oder ein geringeres Entgelt, der Grundlohn bleibt meist tabu. In Zukunftsbündnissen setzen die Betriebsparteien auf ertragsabhängigere Vergütungsformen, vielfältige Zielvereinbarungen und flexiblere Arbeitszeitsysteme. Die Geschäftsleitung garantiert oft als verbindliche Gegenleistung einen sichereren Arbeitsplatz für die Laufzeit des Bündnisses.

Mehr lokale Gerechtigkeit

Den vielen betrieblichen Bündnissen, denen die Tarifpartner nicht zustimmen, fehlt die rechtliche Grundlage. Die betriebliche Regelungssperre (§ 77,3 BetrVG) und eine von ökonomisch unbedarften Arbeitsgerichten ausgelegte Günstigkeit (§ 4,3 TVG) machen die betriebliche Wirklichkeit illegal. Gegen den italienischen Weg, Regeln zu beschließen und diese nicht zu befolgen, sprechen hohe Transaktionskosten einer unsicheren Rechtsordnung. Notwendig sind wirksame gesetzliche Öffnungsklauseln ohne Zustimmungsvorbehalt der Tarifpartner. Betriebliche Abweichungen vom Flächentarif sollten möglich sein, wenn sich die Betriebsparteien einigen und eine qualifizierte Mehrheit der Belegschaft zustimmt. Hier ist der Gesetzgeber gefordert.

³ Vgl. N. Berthold, M. Brischke, O. Stettes: Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Erhebung für den deutschen Maschinen- und Anlagebau. *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 68, Würzburg 2003.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist das eine, eine veränderte Struktur der Arbeitslosigkeit das andere. Vor allem gering qualifizierte Arbeitnehmer sind die Hauptproblemgruppe am Arbeitsmarkt. Deren Situation hat sich mit der welt- und europaweiten Öffnung der Güter- und Kapitalmärkte weiter verschlechtert. Die Nachfrage nach einfacher Arbeit geht überall in den hochentwickelten Ländern zurück. Ein verstärkter internationaler Handel, ein stärker arbeitssparender technischer Fortschritt sind die Hauptverdächtigen. Diese Entwicklung wird durch hausgemachte Probleme verschärft, eine Sockellohnpolitik der Tarifpartner und eine Subventionierung des Realkapitals durch die Politik.

Wer von einem Gut weniger verkauft, muss entweder besser oder billiger werden, um im Geschäft zu bleiben. Das ist bei Arbeit, auch bei einfacher, nicht anders. Wirklich besser, also produktiver, werden Arbeitnehmer vor allem am Arbeitsplatz. Einen solchen erhalten sie nur, wenn sie billiger werden. Das ist für Geringqualifizierte schwierig. Arbeitslosen- und Sozialhilfe setzen einen faktischen Mindestlohn, der oft höher liegt als deren Produktivität. Die Gewerkschaften verschärfen diese Entwicklung seit Jahren, weil sie die Arbeitszeit forciert verkürzen, zumeist mit Lohnausgleich. Damit erweisen sie Geringqualifizierten einen Bärendienst. Unternehmen fragen einfache Arbeit noch weniger nach.

Hartz IV ist ein erster Schritt auf einem richtigen Weg. Es ist richtig, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzulegen. Zwei bedürftig-

⁴ Vgl. N. Berthold, S. v. Berchem: Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?, in: N. Berthold, E. Gundel (Hrsg.): *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*, Stuttgart 2003, S. 137-157.

keitsabhängige, steuerfinanzierte Transfers, die Gleiches ungleich behandeln, sind weder effizient noch gerecht⁴. Dem Problem zu hoher faktischer Mindestlöhne rücken sie aber kaum zu Leibe. Die Mindestlöhne „besser“ verdienender Bezieher von Arbeitslosenhilfe werden zwar sinken, die erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger jedoch eher steigen. Obwohl die Möglichkeit des Hinzuverdienstes leicht verbessert wurde, senkt das den Mindestlohn kaum. Die entscheidende Schranke, der Mindestlohn erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger, ist eher noch erhöht worden.

Wer gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen helfen will, darf das neue Arbeitslosengeld II nicht einführen, notwendig ist eine reformierte Sozialhilfe. Eine wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe wird sie erst wieder, wenn Unternehmen mehr einfache Arbeit nachfragen und Transferempfänger angebotene Arbeitsplätze auch annehmen. Das macht es notwendig, die Anreizstrukturen zu verändern. Die Transferentzugsrate muss gesenkt werden. Von jedem Euro aus einem regulären Beschäftigungsverhältnis müssen dem Transferempfänger mindestens 50 Cents bleiben. Das senkt indirekt den faktischen Mindestlohn. Empfänger von Transfers sind bereit, auch zu einem geringeren Lohn zu arbeiten. Die Tarifpartner dürfen diese Entwicklung allerdings nicht durch einen höheren tariflichen Mindestlohn unterlaufen.

Eine solche Reform kostet allerdings einiges, weil der Kreis der Transferempfänger größer wird. Da zusätzliche finanzielle Belastungen kontraproduktiv sind, muss die Höhe der Sozialhilfe für arbeitsfähige Arbeitslose nach unten angepasst werden. Nur so kann eine finanz-

neutrale Lösung gefunden werden. Der faktische Mindestlohn wird gesenkt, der Anreiz der Unternehmen steigt, neue reguläre Arbeitsplätze anzubieten. Regional unterschiedlich hohe Arbeitslosigkeit erfordert differenzierte faktische Mindestlöhne. Das ist nur möglich, wenn die Kommunen die Sozialhilfe voll und ganz in eigener Regie gestalten können, einschließlich der Leistungshöhe. Nur bei einer dezentralen Lösung passen sich die faktischen Mindestlöhne der neuen Sozialhilfe den regionalen Gegebenheiten an.

Kündigungsschutz auf betrieblicher Ebene

Der rasante strukturelle Wandel macht Arbeitsplätze unsicherer, die individuelle wirtschaftliche Sicherheit nimmt ab. In solchen Zeiten steigt die Nachfrage der Arbeitnehmer nach einem stetigen Arbeitseinkommen. Ein solcher Versicherungsschutz lässt sich auf unterschiedliche Art und Weise erreichen. Die Arbeitnehmer können über den Kündigungsschutz versuchen, sich vor dem Verlust des Arbeitsplatzes zu schützen. Ganz auszuschließen ist allerdings Arbeitslosigkeit dennoch nicht. Eine Arbeitslosenversicherung kann helfen, den zeitweiligen Verlust an Arbeitseinkommen durch Transfers auszugleichen. Es liegt auf der Hand, dass in der Realität immer ein Mix aus beiden Versicherungen existiert⁵.

In wirtschaftlich unsicheren Zeiten wollen Arbeitnehmer nicht weniger, sondern mehr Kündigungsschutz. Mehr wirtschaftliche „Sicherheit“ ist allerdings nicht umsonst, sie hat ihren Preis. Die Arbeitnehmer müssen auf einen

Teil der Lohnzuwächse verzichten oder produktiver werden. Nur dann ist der Kündigungsschutz für die Arbeitgeber kostenneutral, die Arbeitsplätze sind sicherer. Der von den Arbeitsgerichten praktizierte restriktive Kündigungsschutz stellt die Dinge allerdings auf den Kopf. Er verpflichtet den Arbeitgeber als Versicherer zu Leistungen, die weit über den ursprünglich beabsichtigten Schutz des Arbeitnehmers vor willkürlichen Kündigungen des Arbeitgebers hinausgehen.

Die Gewerkschaften büden in Tarifverhandlungen die Prämie für diesen Versicherungsschutz der Arbeitnehmer dem Versicherer auf. Damit wird der gesetzliche Kündigungsschutz zu einem Kostenfaktor für die Unternehmen. Weniger und unsichere Arbeitsplätze sind die Folge. Die eigentlich Leidtragenden sind alle Arbeitnehmer, die arbeitslos werden. Ein so konstruierter Kündigungsschutz verzögert zwar den unvermeidlichen Verlust von Arbeitsplätzen in konjunkturell schlechten Zeiten. Wegen hoher Entlassungskosten behindert er aber auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Aufschwung. Die Chancen der Arbeitslosen auf einen Arbeitsplatz sinken drastisch, die Langzeitarbeitslosigkeit steigt an und das in einem volatileren wirtschaftlichen Umfeld.

Notwendig ist eine grundlegende Reform des gegenwärtig beschäftigungsfeindlichen Kündigungsschutzes. Er muss vor allem flexibler werden. Es reicht nicht mehr aus, wie in der Vergangenheit üblich, an Schwellenwerten oder Kriterien der sozialen Auswahl herumzudoktern. Mündige Arbeitnehmer müssen über ihr wirtschaftliches Schicksal freier

entscheiden können, auch beim Kündigungsschutz. Der Gesetzgeber sollte deshalb dafür Sorge tragen, dass Arbeitnehmer durch Vereinbarungen mit dem Arbeitgeber von den Regelungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes abweichen können. Das sollte für alle Regelungen gelten, die über das Verbot der Willkür bei Entlassungen hinausgehen.

Der Gesetzgeber sollte den Arbeitnehmern das Recht einräumen, mit der Geschäftsleitung den Kündigungsschutz auszuhandeln. Da die Präferenzen verschieden sind, können das kürzere oder längere Kündigungsfristen sein, mit höheren oder geringeren Zuwächsen beim Lohn, mit oder ohne Abfindungen. Stimmt eine qualifizierte Mehrheit der Arbeitnehmer im Betrieb zu, kann vom gesetzlichen Kündigungsschutz abgewichen werden. Findet sich keine Mehrheit, gilt der gesetzliche Kündigungsschutz weiter. Eine solche Regelung passt ausgezeichnet zu gesetzlichen Öffnungsklauseln in Flächentarifen. Die Betriebsparteien können Lösungen finden, bei denen die gesamten Lohn- und Kündigungsschutzkosten die jeweilige betriebliche Ertragskraft nicht überfordern.

Mehr Äquivalenz in der Arbeitslosenversicherung

Auch ein Kündigungsschutz auf betrieblicher Ebene kann einen stetigen Fluss des Arbeitseinkommens nicht garantieren. Je flexibler er allerdings ausfällt, desto sicherer ist der Arbeitsplatz und desto stetiger das Einkommen. Einen wirksamen Schutz gegen das Restrisiko der Arbeitslosigkeit kann nur eine Arbeitslosenversicherung bieten. Die gegenwärtige staatliche Arbeitslosenversicherung allerdings ist ungeeignet, das Arbeitseinkommen zu verstetigen.

⁵ Vgl. T. Boeri, J.I. Conde-Ruiz, V. Gaiasso: Protection Against Labour Market Risk: Employment Protection or Unemployment Benefits?, IZA Discussion Paper, Nr. 834, Bonn 2003.

⁶ Vgl. N. Berthold, S. v. Berchem: Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?, erscheint in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik.

Vielfältige Fehlanreize verhindern effiziente Lösungen. Arbeitnehmer, Unternehmen und Tarifpartner haben Anreize, die Arbeitslosenversicherung auszunutzen, der bürokratischen Bundesagentur ermöglicht sie ein ruhiges Leben⁶.

Die beste Therapie gegen Monopole, die Privatisierung, kommt nicht in Betracht. Arbeitslosigkeit ist ein sperriges Risiko, ohne einen staatlichen organisatorischen Rahmen geht es nicht. Mehr Versicherung ist allerdings möglich und dringend nötig. Eine Reform der Arbeitslosenversicherung muss das Versicherungsgeschäft vom operativen Geschäft der Beratung, Vermittlung und Qualifizierung trennen. Die Arbeitslosenversicherung muss von der Bundesagentur unabhängig werden. Sie schließt Versicherungsverträge mit den Arbeitnehmern über Geld- und Sachleistungen. Das Arbeitslosengeld administriert die Versicherung selbst. Beratung, Vermittlung und Qualifizierung werden von privaten und staatlichen Anbietern erbracht, die Arbeitslosenversicherung erstattet die Kosten.

Die neue Arbeitslosenversicherung sollte ein obligatorisches Grund- und fakultatives Wahlpaket anbieten. Ein Kernelement des Grundpakets ist das Arbeitslosengeld. Es besteht eine Versicherungspflicht in Höhe der Sozialhilfe. Das Arbeitslosengeld wird generell maximal zwölf Monate gezahlt, die Arbeitslosenhilfe ersatzlos abgeschafft. Das Grundpaket enthält auch Gutscheine für Beratung und Vermittlung. Arbeitslose können sie vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit bei allen zertifizierten Vermittlern ihrer Wahl einreichen. Das können Arbeitsämter aber auch private Vermittler oder die Kommunen sein, wenn sie beraten und vermitteln. Die Anbieter werden er-

folgsabhängig honoriert, Kriterium ist der Erfolg bei der nachhaltigen Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

Das Grundpaket wird von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Gewerkschaften finanziert. Die gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik entscheidet über Wohl und Wehe auf dem Arbeitsmarkt. Die Beiträge dieser drei Gruppen sind stärker risikoäquivalent. Damit wird den individuellen, regionalen und sektoralen Risiken stärker Rechnung getragen. Die Beiträge der Arbeitnehmer orientieren sich an den individuellen Risiken, arbeitslos zu werden. Schlechtere Risiken zahlen höhere Beiträge. Der Beitrag der einzelnen Unternehmen richtet sich auch nach ihrem Entlassungsverhalten, relativ zu anderen Branchen und Unternehmen in der Branche. Wer mehr entlässt, zahlt mehr. Der Beitrag der Gewerkschaften hängt davon ab, wie aggressiv sie ihre Lohn- und Tarifpolitik gestalten.

Die Versicherten können vom Grundpaket abweichende Leistungen nachfragen. Bei den Leistungen des Wahlpakets muss das Äquivalenzprinzip streng eingehalten werden. Da das Grundpaket keine Leistungen gegen den Verlust an Qualifikation enthält, können Wahlleistungen auch Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung umfassen, die staatliche und private Anbieter anbieten. Im Schadensfall kann der Versicherte die individuell versicherte Leistung mittels eines Gutscheins beim Anbieter seiner Wahl in Anspruch nehmen. Eine solche Reform der Aus- und Weiterbildung stellt die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsämter ebenso auf den Prüfstand, wie die kommunale Beschäftigungspolitik

und die Berufsbildungseinrichtungen der Tarifpartner.

Fazit

Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit ist nur erfolgreich, wenn auf dem Arbeitsmarkt wieder Markt und Wettbewerb herrscht. Die Vorstellung, die Politik könnte Wettbewerb auf einen Schlag installieren, ist naiv. Er wird sich nur in kleinen Schritten seinen Weg bahnen. Das Vehikel ist der institutionelle Wettbewerb. Ohne ihn gibt es kein Entkommen aus der institutionellen Verflechtungsfalle. Wer Experimente mit dezentralen Lösungen zulässt, trifft nicht nur eher individuelle Präferenzen, er stellt auch zentrale Arrangements auf den Prüfstand. Eine betrieblichere Tarifautonomie, mehr lokale Solidarität, ein flexiblerer Kündigungsschutz und mehr Äquivalenz in der Arbeitslosenversicherung sind Bausteine einer positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.

Diese Bausteine allein reichen nicht aus für einen Arbeitsmarkt, der für Vollbeschäftigung und mehr wirtschaftliches Wachstum sorgt. Ein weiterer Störfaktor, die hohen Lohnnebenkosten, muss beseitigt werden. Die Tarifpartner schaffen es nicht, weiter steigende Beiträge zur Sozialversicherung über flexible direkte Lohnkosten zu kompensieren. An einer grundlegenden Reform des umlagefinanzierten Sozialstaates führt deshalb kein Weg vorbei. Es ist eine Binsenweisheit, die Kosten der Systeme der sozialen Sicherung müssen von den Arbeitskosten abgekoppelt werden. Ein flexiblerer Arbeitsmarkt muss durch eine zügige Privatisierung von Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung ergänzt werden. Nur dann besteht Aussicht auf Erfolg im Kampf gegen Arbeitslosigkeit.

Ronald Schettkat

Beschäftigungspolitische Ambivalenz von Flexibilität

Ich kann nur diese Politik“, drohte Bundeskanzler Schröder seinen Genossen zur Durchsetzung der von der Hartz-Kommission eingeleiteten Kehrtwende in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. „Wenn wir das jetzt nicht machen, wird Deutschland weiter zurückfallen, wir brauchen mehr Flexibilität, das ist meine feste Überzeugung“, so oder ähnlich versucht die rot-grüne Bundesregierung ihre neue Politik der Strukturreformen als alternativlos darzustellen. Der finanzielle Druck auf Arbeitslose wird erhöht, Kündigungsschutz wird gelockert, um mehr Flexibilität im Arbeitsmarkt zu erreichen. Der rot-grüne Politikschwenk ist der Bevölkerung aber offenbar nicht zu vermitteln, was Wahlergebnisse, Umfragen und die das Land überziehende Protestwelle zeigen. Schmerzlich ist dies für Sozialdemokraten insbesondere seit mehr als ein Drittel der Mandatsträger um ihre Wiederwahl fürchten müssen und die SPD zur dritten politischen Kraft abzurutschen droht.

Sind die als alternativlos dargestellten Strukturreformen auf internationale wissenschaftliche Analysen oder wenigstens auf Erfahrungen anderer Länder gestützt? Hält die These, dass nur Strukturreformen die erforderliche Flexibilität für höheres Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum herbeiführen können? Die Zweifel werden lauter. Niemand spricht mehr von den 2 Millionen Arbeitslosen, die die Hartz I bis IV Reformen in Beschäftigung bringen sollte. Neuerdings gesteht sogar der forsche

Wirtschaftsdienst 2004 • 9

Wirtschafts- und Arbeitsminister ein, dass die Hartz-Reformen für sich nicht mehr Beschäftigung bringen, sondern dass es selbstverständlich mehr Wirtschaftswachstums und einer gigantischen Ausweitung von „1-Euro-Jobs“ bedarf, um die Beschäftigung tatsächlich zu erhöhen.

Dieser Beitrag argumentiert auf der Grundlage der internationalen wirtschaftswissenschaftlichen Forschung, dass der Zusammenhang von Strukturreformen und Beschäftigungsentwicklung keineswegs so eindeutig ist, wie es in der bundesdeutschen Diskussion suggeriert wurde. Vielmehr werden in der internationalen Diskussion die Warnungen vor allzu simplen und einseitigen Interpretationen von Flexibilität immer lauter. Es wird argumentiert, dass Flexibilität in der deutschen Diskussion zu einseitig interpretiert worden ist und dass vor allem die so genannten Rahmenbedingungen – das Wirtschaftswachstum – und weniger die mikroökonomischen Anreizstrukturen ausschlaggebend für beschäftigungspolitische Erfolge sind. Wirtschaftswachstum hängt allenfalls anekdotisch aber nicht systematisch mit Arbeitsmarktinstitutionen zusammen.

Flexibilität für dynamische Wirtschaftsentwicklung erforderlich

Flexibilität ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung, darin sind sich wohl alle Ökonomen einig, aber Flexibilität ist ein weiter Begriff, der in der deutschen

wirtschaftspolitischen Diskussion häufig auf numerische Flexibilität – also auf die externe Anpassung der Belegschaft an quantitativ oder qualitativ veränderte Anforderungen – verkürzt und mit dem Abbau von Regulierungen und stärkeren mikroökonomischen Anreizen gleichgesetzt wird. Dieses ist jedoch nur ein Aspekt von Flexibilität, andere sind die qualifikatorische Flexibilität (also die Anpassung der Belegschaft an veränderte Anforderungen ohne Rückgriff auf den externen Arbeitsmarkt), variable Arbeitszeiten (Hartz-Wortschöpfung: „atmende Fabrik“) und vieles mehr. Kaum zu glauben, aber nach der Übernahme von Chrysler durch Daimler-Benz titelte die Financial Times, dass nun flexible deutsche Fertigungsmethoden in den amerikanischen Produktionsstätten eingeführt werden sollen, die die Fertigung vielfältiger Typen erlauben.

Flexibilität hat offenbar viele Seiten. Einige Flexibilitätsformen stehen nebeneinander und sind prinzipiell kompatibel, während andere offenbar in Konkurrenz zueinander stehen. Familie und Arbeitswelt etwa mögen beide flexible Arbeitszeiten erfordern, aber eine an den Produktionserfordernissen ausgerichtete variable Arbeitszeit kann natürlich im Widerspruch zu den Flexibilitätserfordernissen der Kindererziehung stehen.

Die Wurzel der Reduktion von Flexibilität auf quantitative Anpassungen und Deregulierung liegt im theoretischen Modell perfekter

561

Märkte, das noch stets von einigen Ökonomen als ideales Referenzmodell benutzt wird. Im Modell perfekter Märkte produzieren Kleinunternehmen homogene Güter und sie passen sich den Marktschwankungen rasch ohne nennenswerte Kosten an. Regulierungen – wie der Kündigungsschutz – mögen in dieser Modellwelt zwar Schutzbedürfnisse befriedigen, vermindern aber gleichzeitig die Effizienz des Systems. Kollektive Lohnverhandlungen sind entweder überflüssig oder führen zu nicht marktgerechten Löhnen. Jegliche Regulierung – außer der Garantie von Eigentumsrechten – kann in diesem „Ideal-Modell“ annahmegemäß nur Sand im Getriebe eines ansonsten reibungslos funktionierenden Marktsystems sein. Flexibilisierung wird auf Deregulierung verkürzt.

Mindestens seit Ronald Coases Arbeiten sollte aber Allgemeingut sein, dass auch Marktaustausch nicht kostenlos ist, sondern Transaktionskosten (Informationsbeschaffung, Vertragsabschluss etc.) verursacht. In jedem realen Markt und insbesondere im Arbeitsmarkt gibt es deshalb natürliche Rigiditäten, die durch Regulierung gemildert oder behoben werden können¹. Der perfekte walrasianische Markt bleibt eine Fiktion wie das Perpetuum Mobile, faszinierendes Extrem, aber ohne praktische Relevanz.

Positive Resultate von Deregulierung zweifelhaft

Die Verkürzung von Flexibilität auf externe Anpassung führt zur Forderung nach Abbau vermeintlicher Mobilitätsbarrieren (Deregulierung) wie dem gesetzlichen

Kündigungsschutz oder Tarifverträgen, und sie verlangt geringe finanzielle Sicherung, um im Falle von Arbeitslosigkeit die Suchintensität zu erhöhen. Die OECD hatte mit den Empfehlungen der Jobs Study² in den Deregulierungsforderungen die politische Vorreiterrolle übernommen, relativiert ihre Thesen aber zusehends, denn Forschungsergebnisse und praktische wirtschaftspolitische Erfahrungen zeigen, dass die Verheißungen von Deregulierung systematisch nicht nachzuweisen sind.

Wenn sich der Zusammenhang zwischen Deregulierung und Beschäftigungswachstum zwar anekdotisch illustrieren, aber nicht systematisch nachweisen lässt, können zweierlei Schlussfolgerungen gezogen werden: Einerseits kann man natürlich behaupten, dass die Deregulierung nicht weit genug gegangen sei, dass die Einschnitte tiefer sein müssten, bevor man Erfolge feststellen kann (eine andere Variante behauptet, dass die Erfolge erst mit großer Zeitverzögerung eintreten werden). Die andere Schlussfolgerung ist, dass die Arbeitsmarktrealität komplexer als das ideale Marktmodell ist und deshalb Zielbeziehungen und Interaktionen von Regulierungen mit den so genannten Rahmenbedingungen neu durchdacht werden müssen.

Die erste Position ist eine Immunisierung gegen Falsifikation und kommt einer Tautologie gleich. Auch nach den Reformen entspricht die Realität selbstverständlich noch immer nicht dem Idealmodell. Die internationale Diskussion hat sich deshalb auf

eine differenzierte Bewertung von Arbeitsmarktregulierung, den Einflüssen von Produktmärkten auf Arbeitsmärkte sowie die Einbeziehung anderer Institutionen und Rahmenbedingungen verlegt³. Aufgrund der praktischen Erfahrungen und zahllosen Forschungsergebnisse hat sich die OECD der differenzierten Position angeschlossen. Sie distanziert sich zwar nicht vollkommen von den Empfehlungen ihrer „Jobs Study“, aber die OECD mahnt nun die Regierungen, die berechtigten Sicherheitsinteressen der Arbeitnehmer nicht aus den Augen zu verlieren. Zudem fordert sie, dass Politiken bei konfligierenden Zielen nicht länger partial, sondern umfassend evaluiert werden müssen⁴.

Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes ambivalent

Kern aller Deregulierungsvorschläge ist der Abbau von Kündigungsschutzrechten. In der wissenschaftlichen Diskussion werden die Beschäftigungseffekte von Kündigungsschutz aber längst differenziert betrachtet. Eine Beeinflussung des Beschäftigungsniveaus wird theoretisch in Frage gestellt, weil Kündigungsschutz sowohl das Einstellungs- wie auch das Entlassungsverhalten der Unternehmen beeinflussen kann (Bertola). Unstrittig ist aber, dass Kündigungsschutz den Turnover im Arbeitsmarkt verringert, was bestehende Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert, aber den Ein- und Wiedereinstieg in Beschäftigung erschwert. Die häufig praktizierte Modellierung von Kündigungsschutz als exogene Kostengröße, die lediglich Zusatzkosten verursacht, ist irreführend, denn Unternehmen haben ein genuines Interesse an möglichst geringer Fluktuation und dieses

¹ Olivier Blanchard: The Economic Future of Europe, in: Journal of Economic Perspectives, im Erscheinen.

² OECD: Jobs Study, Paris 1994.

³ Olivier Blanchard, a.a.O.

⁴ OECD: Employment Outlook, Paris 2004.

umso mehr je innovativer sie sind. Beschäftigungsstabilisierende Regulierungen können zudem arbeitnehmer- wie arbeitgeberseitige Voraussetzungen für Humankapitalinvestitionen verbessern (Agell).

Nur in dem Maße, wie Kündigungsschutz tatsächlich exogen ist und Zusatzkosten verursacht, kann er für das Beschäftigungsniveau relevant sein. Den Friktionskosten durch verzögerte Entlassungen sind aber die zuvor erzielten Effizienzgewinne gegenüberzustellen. Kaum verwunderlich, dass bei solch komplexen Wirkungen keine eindeutigen Kosten- und Beschäftigungseffekte nachzuweisen sind.

Im Übrigen gibt es in Deutschland ja keinen absoluten Kündigungsschutz, wie die täglichen Zeitungsmeldungen zeigen. Entlassungen sind selbst in Großunternehmen möglich, wie sonst könnte Siemens die Verlagerung von Produktionsstätten nach Ungarn und Daimler-Chrysler die nach Bremen als Drohpotential einsetzen?

Lohnflexibilität keine Einbahnstrasse

Die sich gegenwärtig vollziehende Aufweichung der Tarifverträge wird allgemein als richtiger Schritt zu mehr Lohnflexibilität begrüßt. Leider wird aber nur eine Seite der Medaille gesehen, Lohnflexibilität ist keine Einbahnstraße. Richtig ist, dass Abweichungen vom Tarifvertrag nach unten kurzfristig Absatz und Beschäftigung in kränkelnden Unternehmen sichern können. Insofern können Öffnungsklauseln durchaus Beschäftigung stabilisieren. Betriebsräte sind auch sicher eher zu Lohnkompromissen bereit als der überregionale Gewerkschaftsfunktionär. In prosperierenden Unternehmen wird es zu Ab-

weichungen der Löhne nach oben kommen. Der beschäftigungsstabilisierenden Lohnabweichung nach unten in den kränkelnden Betrieben steht die beschäftigungsmindernde Abweichung nach oben in den prosperierenden Betrieben gegenüber. Der Nettobeschäftigungseffekt ist insbesondere in einer dynamischen, innovativen Ökonomie ungewiss.

Rahmenbedingungen?

Schon hört man Rückzieher, dass die Expansion von Beschäftigung allein durch Deregulierung nicht zu erreichen ist, sondern dass es auf die Rahmenbedingungen ankommt, das heißt dass es Wirtschaftswachstums bedarf, damit Deregulierung beschäftigungspolitisch erfolgreich sein kann. Diese Argumentation ist plausibler als die Forderung nach weiterer Deregulierung, aber nicht überzeugend, wurde Deregulierung doch als Voraussetzung für höheres Wirtschaftswachstum herausgestellt. Mit dem Rückgriff auf die „Rahmenbedingungen“ kann deshalb nur die Reduktion der Beschäftigungsschwelle als beschäftigungspolitische Hoffnung der Deregulierung verbleiben.

Das Beispiel USA

Der markanteste Unterschied zwischen der Wirtschaftsentwicklung der USA und Europas während der 1970er und 1980er Jahre ist die hohe Beschäftigungsintensität des amerikanischen Wirtschaftswachstums. Weniger positiv formuliert: Die USA hatten nur ein schwaches Produktivitätswachstum, während sich Europa hoher Produktivitätsgewinne erfreute. In den 1990er Jahren nahmen jedoch die Produktivitätsgewinne in den USA zu und erreichten ein zuletzt in den

1960er Jahres erreichtes Niveau. Gleichzeitig ging aber auch die Beschäftigungsintensität des amerikanischen Wirtschaftswachstums zurück, und in der letzten konjunkturellen Erholungsphase blieben die Beschäftigungszuwächse weit hinter den historischen Zahlen und den Hoffnungen der Bush-Administration zurück.

Es zeigt sich auch, dass die integrative Kraft des US-Arbeitsmarktes direkt vom hohem Beschäftigungswachstum abhing⁵. Institutionelle Änderungen, die die Beschäftigungsintensität beeinflussen könnten, hat es in den USA nicht gegeben. Wer allein auf mikroökonomische Anreize zur Erklärung von Beschäftigungstrends setzt, wird intellektuelle Akrobatik betreiben müssen, um die neuere US-Entwicklung argumentativ einzufangen.

Das Beispiel Niederlande

Auf der ewigen Suche nach Patentrezepten hatten mit den Beschäftigungserfolgen der 90er Jahre auch die Niederlande Hochkonjunktur im Politourismus. Im festen Glauben an den Zusammenhang von Regulierung und Beschäftigungsentwicklung wurden die Reformen der sozialen Sicherung als Ursache des holländischen Beschäftigungswunders publizistisch in den Vordergrund geschoben. So waren in den Niederlanden die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit um 10 Prozentpunkte reduziert worden. Aus der Ferne wurde aber übersehen, dass die holländischen Transfers auch nach den Reformen grosszügiger als die deutschen

⁵ Vgl. ausführlicher Ronald Schettkat: US-Sclerosis? What happened to the 'Great American Job Machine'?, in: INTERECONOMICS, Vol. 39, Nr. 1, Jan./Febr. 2004, S. 46-50.

sind, dass die Kündigungsschutzgesetzgebung restriktiver ist als in Deutschland, etc. Wären die in der deutschen Diskussion so hoch gehandelten institutionellen Rigiditäten und mikroökonomischen Anreizstrukturen ursächlich für hohe Arbeitslosigkeit, dann hätte in Deutschland die Arbeitslosigkeit niedriger als in den Niederlanden sein müssen. Es war aber umgekehrt, wie alle wissen.

Volkswirtschaften werden wesentlich durch makroökonomische Institutionen beeinflusst. In den Niederlanden war die makroökonomische Koordination von Lohn-, Fiskal- und Geldpolitik Schlüssel zum Beschäftigungserfolg. Die niederländische Zentralbank gab gewissermaßen ihre Souveränität auf und koppelte den Gulden an die D-Mark, was zu einem konstanten nominalen Wechselkurs des Gulden zur D-Mark führte. Gleichzeitig verpflichteten sich die Gewerkschaften zu einer extrem zurückhaltenden Lohnpolitik, was wiederum durch eine auf die Entlastung der unteren Einkommen zielende Fiskalpolitik gestützt wurde. Im Ergebnis blieben die holländischen Preissteigerungen hinter denen des Stabilitätslandes Deutschland zurück, was bei fixem nominalen Wechselkurs zu einer realen Abwertung des Gulden und einem Exportboom mit den bekannten Beschäftigungsgewinnen führte⁶.

Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Die Wirkungsweise von Regulierungen in anderen Ländern ist nur

⁶ Vgl. ausführlicher Ronald Schettkat: Institutional Rigidities at the Root of European Unemployment? The Rigidity Hypothesis evaluated by the Dutch and German Experiences, in: Cambridge Journal of Economics, 2003, Vol. 27, Nr. 6, S. 771-787.

schwer zu verstehen, was jeder erfahren hat, der in anderen Ländern gelebt hat. Immer wieder wird man feststellen, wie sehr die Interpretation von den Regelungen im Heimatland abhängt und deshalb oft zu Missverständnissen führt. Internationale Vergleiche wirtschaftlicher Entwicklungen sind deshalb äußerst schwierig. Zwar werden in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion immer wieder „nationale Modelle“ hochgejubelt, aber die Karriere der Modelle ist meist kurz, weil mit Ende der Prosperitätsphase auch die Modelle wieder im Keller verschwinden. Zudem werden meist nur einige institutionelle Regelungen als erfolgsrelevant herausgegriffen und andere vernachlässigt⁷.

So wird Dänemark in den letzten Jahren als Modellökonomie gehandelt. „Flexicurity“ soll die Verbindung von Flexibilität und Sicherheit à la Dänemark beschreiben, wo Kündigungsschutz praktisch nicht existiert, gleichzeitig die Arbeitnehmer aber Einkommenssicherheit durch generöse Arbeitslosengeldzahlungen (90% des letzten Einkommens) erhalten. Bezieht man aber nur die dänische Steuerquote mit in die Betrachtung ein, muss es allen Deregulierern eigentlich grausen. Wenn der Zusammenhang von Steuern und Arbeitsanreizen und Wirtschaftswachstum – wie von neoliberalen Ökonomen behauptet – richtig wäre, dann sollte die Beschäftigungsquote in Dänemark gegen Null streben. Das Hochsteuerland Dänemark hat aber eine höhere Erwerbsquote als das Niedrigsteuerland USA.

⁷ Für eine umfassendere Diskussion des Zusammenhangs von Institutionen und Wirtschaftsentwicklung: Ronald Schettkat: Institutions in the Economic Fitness Landscape; What Impact do Welfare State Institutions have on Economic Performance?, in: CESifo Dice report 2/2003, S. 27-33.

Falsche Berater?

Wieso setzt das Bundeskanzleramt vor dem Hintergrund der ernüchternden Erkenntnisse der internationalen Forschung dennoch so vehement und ausschließlich auf Strukturreformen zur Beeinflussung mikroökonomischer Anreize? Professor Hans-Jürgen Krupp, ein „alter Hase“ der Wirtschaftspolitik mit der einmaligen Kombination einer herausragenden wirtschaftswissenschaftlichen und politischen Karriere, hat die einseitige Ausrichtung an mikroökonomischen Kalkülen mit der Verengung der Beratungsqualität durch den Einzug kommerzieller, nicht wissenschaftlicher Beratung durch die „Bergers und McKinseys“ im Bundeskanzleramt in Verbindung gebracht⁸. Mehrfarbige Darstellungen der von Profitinteressen geleiteten Beratungsunternehmen liefern schnell eingängige „Ergebnisse“ und schöne Präsentationen, was aber allzu leicht mit hoher Qualität der Analysen verwechselt wird.

Makroökonomische Zusammenhänge werden negiert und die Überhöhung mikroökonomischer Anreize dominiert in den Benchmarking-Studien. Dennoch dürfte es kein Geheimnis sein, dass vor allem die private wie öffentliche Binnennachfrage in Deutschland hinter dem Produktionspotential hinterherhinkt und belebt werden muss. Als größte Ökonomie Europas kann man nicht ständig nur auf einen neuen Exportboom zur Belebung der Wirtschaft setzen und damit praktisch alle Hoffnungen in die Erfolge der keynesianischen Globalsteuerung der USA legen.

⁸ Vortrag von Hans-Jürgen Krupp anlässlich der Verabschiedung von Jürgen Kromphardt als Mitglied des Sachverständigenrates, November 2003, Berlin.

Ronnie Schöb, Joachim Weimann

Was bringt die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt?

Eine der vielen immer wiederkehrenden Forderungen von Ökonomen wie Politikern ist die „Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“. Darunter fallen Forderungen wie die Lockerung des Ladenschlussgesetzes, das Überdenken der starren Arbeitszeitregelungen, die Aufkündigung des Flächentarifvertrags und die Zulassung von Tariföffnungsklauseln sowie die Aufweichung des Kündigungsschutzes. All das, so wird immer wieder betont, wird helfen, die Wachstumsbremse in Deutschland zu lösen und dadurch mehr Beschäftigung schaffen.

Auf den ersten Blick ist das Argument überzeugend: Die genannten Inflexibilitäten lassen sich sehr leicht als Verursacher von Beschäftigungseinbußen überführen und damit liegt es nahe, dass ihre Beseitigung zu Beschäftigungsgewinnen führen wird. Das ist vermutlich der Grund, warum viele Politiker in der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes geradezu eine Wunderwaffe gegen die Arbeitslosigkeit sehen. Allerdings übersehen sie dabei einen Punkt, den wir in den Mittelpunkt unserer Analyse stellen wollen.

Inflexibilität entsteht nicht nur durch staatliche Regulierung, sondern kann auch das Resultat freiwilliger Vereinbarungen der Tarifparteien sein. Das bedeutet, dass nicht ganz klar ist, was geschieht, wenn der Staat gesetzliche Reglementierungen zurückfährt. Die Vorstellung, dass wir danach in einer Welt ohne jede Regulierung

leben, ist sicher falsch. Vielmehr wird an die Stelle der staatlichen die private Regulierung treten und die Frage ist, wie diese aussieht und welche Inflexibilitäten sie erzeugt bzw. nicht erzeugt. Eine Antwort auf diese Frage zu finden ist nicht so einfach und wird dadurch weiter erschwert, dass man davon ausgehen kann, dass die privaten Verhandlungen in verschiedenen Regulierungszusammenhängen unterschiedliche Resultate zeigen werden. Wir werden im Folgenden den Versuch unternehmen, dies an zwei Beispielen exemplarisch zu demonstrieren, dem Kündigungsschutz und der Regulierung der Ladenschlusszeiten.

Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes

Eine weitgehende Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes würde den Arbeitsmarkt in zweierlei Weise beeinflussen. Zum einen würden die Unternehmen diejenigen Mitarbeiter entlassen, die eine Wertschöpfung erbringen, die unter ihren Lohnkosten liegt. Der Kündigungsschutz bewahrt diese Arbeitnehmer bislang vor der Kündigung. Umgekehrt werden die Unternehmen mehr Arbeitnehmer in den Aufschwungphasen einstellen, denn sie wissen, dass sie diese in der nächsten Abschwungphase auch ohne große Kosten wieder entlassen können. Selbst wenn wir unterstellen, dass der Wegfall des staatlichen Kündigungsschutzes nicht zu Reaktionen der Tarifpartner führt, ist es schwer, die Beschäftigungswirkungen abzuschätzen, die

sich per saldo ergibt. Dies gilt erst recht, wenn wir beachten, dass die Tarifparteien die Möglichkeit haben, der Abschaffung gesetzlicher Regelungen durch tarifvertragliche Regelungen zu begegnen. Um die Wirkung einer Abschaffung des gesetzlichen Kündigungsschutzes abschätzen zu können, müssen damit zwei Fragen beantwortet werden. Erstens, wie wirkt sich eine höhere Flexibilität der Arbeitsverträge per saldo auf die Beschäftigung aus, und zweitens, mit wie viel Flexibilität können wir nach der Reaktion der Tarifpartner eigentlich rechnen?

Wird der gesetzliche Kündigungsschutz abgebaut, kommt es nur dann zu einem tarifvertraglich geregelten Kündigungsschutz, wenn die Gewerkschaft bei den Tarifverhandlungen bereit sind Konzessionen zu machen – etwa bei den Lohnzuwächsen. In dem Maße, in dem der Staat sich weniger stark in den Arbeitsmarkt einmischt, sinkt somit die Machtposition der Gewerkschaft und damit deren Möglichkeit, für ihre Mitglieder Löhne auszuhandeln, die über dem Gleichgewichtslohn liegen.

Die Abschaffung gesetzlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt verändert die Verhandlungspositionen der Tarifparteien zuungunsten der Gewerkschaften. Das führt für sich genommen zu mehr Beschäftigung, wobei man die quantitativen Auswirkungen, wie wir weiter unten ausführen werden, nicht überschätzen sollte. Es wäre jedoch

falsch, zu behaupten, dass die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes diesen Beschäftigungseffekt generiert habe. Es steht den Tarifparteien ja frei, die gesetzlichen Regelungen in tarifliche Regelungen umzuwandeln. Dann würde, wenn die Regelungen eins zu eins übernommen werden, die gleiche Inflexibilität des Arbeitsmarktes nun mit höherem Beschäftigungsstand einhergehen.

Werden neuen Arbeitsplätze geschaffen?

Kündigungsschutz wird häufig nur als Instrument der Insider angesehen, sich vor den Outsidern zu schützen. Würde die Lockerung des Kündigungsschutzes den Outsidern wirklich helfen und neue Arbeitsplätze schaffen? Wie groß wären die Effekte einer tatsächlich gestiegenen Flexibilität? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir uns damit beschäftigen, wie die Unternehmen sich bisher an die Bedingungen eines restriktiven Kündigungsschutzes angepasst haben. Hier zeigt sich, dass viele Unternehmen durch interne Regelungen wie die Führung von Arbeitszeitkonten, auftragsabhängigen Urlaubsregelungen und Überstundenvereinbarungen trotz Kündigungsschutz ein hohes Maß an Flexibilität geschaffen haben.

Und dort, wo die interne Flexibilität nicht mehr ausreicht, greifen sie auf Leiharbeit zurück. Obwohl Unternehmen für Leiharbeiter mehr zahlen als für fest angestellte Mitarbeiter, lohnt es sich in gewissen wirtschaftlichen Ausnahmesituationen, Leiharbeiter einzustellen, um auf Schwankungen bei der Auftragslage reagieren zu können. Während viele Unternehmen wegen des strengen Kündigungsschutzes auf kurzfristige Auftragsspitzen

nicht mit Neueinstellungen reagieren, nehmen sie es durchaus in Kauf, zusätzliche und vorübergehende Arbeitsbelastungen durch teure Leiharbeiter abzufangen. Die Alternative ist, den Kunden längere Lieferzeiten zuzumuten oder den Service zu verschlechtern.

Der Betrag, um den die Leiharbeiterlöhne dabei die Löhne für einen fest angestellten Mitarbeiter übersteigen, gibt eine Größenordnung für die Kosten des Kündigungsschutzes an, die die Unternehmen zu tragen haben. Wird der Kündigungsschutz gelockert, so fallen diese Kosten weg, und dieser Kostenvorteil kann für mehr Beschäftigung sorgen. Man beachte, dass es tatsächlich nur der Kostenvorteil ist, der ins Gewicht fällt, denn die zusätzlichen Einstellungen, zu denen es zunächst kommt, werden durch den Arbeitsplatzverlust bei den Leiharbeitsfirmen ausgeglichen. Damit ist klar, dass selbst eine vollständige Abschaffung des Kündigungsschutzes keine massiven Beschäftigungseffekte hätte.

Privat vereinbarter Kündigungsschutz

Bleibt die Frage, wie viel Kündigungsschutz wir tatsächlich hätten, wenn der Staat sich zurückzieht. Kündigungsschutz verursacht Kosten, aber für viele Arbeitnehmer ist er mehr wert als er die Unternehmen kostet. Gäbe es private Versicherungen gegen das Risiko des Arbeitsplatzverlustes, so würden sich viele Arbeitnehmer gerne gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit versichern. Wer gerade eine Familie gegründet oder ein Eigenheim gebaut hat (ohne auf eine Erbschaft zurückgreifen zu können), der muss sich seines Arbeitseinkommens sicher sein

können. Private Versicherungsmärkte, die Einkommensrisiken abdecken, finden wir jedoch wegen der massiven asymmetrischen Informationsprobleme nicht, und die gesetzliche Arbeitslosenversicherung bietet nur eine Teildeckung der Risiken. Erschwerend kommt hinzu, dass die Lohn Einkommenseinbußen, die ja nur zu etwa 60% von der Arbeitslosenversicherung abgedeckt sind, in der Regel nur einen kleinen Anteil der gesamten sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit ausmachen. Neuere Studien weisen darauf hin, dass arbeitslos zu werden für viele ähnlich schlimme psychische Folgen hat wie eine Scheidung.

Arbeitsplatzgarantien durch einen ausgeprägten Kündigungsschutz sind deshalb ein Gut, das die Unternehmen zu einem Preis anbieten können (in Form geringerer Löhne), der über ihren Kosten aber deutlich unter dem Wert liegt, den die Sicherheit für die Arbeitsanbieter hat. Privat vereinbarter Kündigungsschutz ist für beide Seiten deshalb in der Regel ein vorteilhaftes Geschäft. Es dürfte daher nicht verwundern, wenn wir, ähnlich wie bei der Diskussion um die Karenztage vor wenigen Jahren, eine Substitution von gesetzlichen durch private Regelungen finden würden.

Abschaffung des Ladenschlussgesetzes

Ganz anders sieht das Bild beim Ladenschlussgesetz aus. Zwar wehren sich die Gewerkschaften massiv gegen eine weitere Lockerung der Öffnungszeiten, denn mit dem Abschied vom Ladenschlussgesetz verlieren sie wiederum ein Stückchen Verhandlungsmacht. Es ist allerdings keineswegs eindeutig, dass das Ladenschlussgesetz den

Arbeitnehmern tatsächlich massive Vorteile bringt. Es kann durchaus sein (jedenfalls sprechen die Erfahrungen in anderen Ländern dafür), dass eine flexiblere Gestaltbarkeit der Arbeitszeiten auch für die Beschäftigten erhebliche Vorteile hat. Auf der anderen Seite zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, dass die Unternehmen ein erhebliches Interesse an der Freigabe der Öffnungszeiten haben.

Die Ausgangslage bei tariflichen Verhandlungen über Öffnungs- und Arbeitszeiten ist in diesem Fall wahrscheinlich anders als beim Kündigungsschutz. Während dort ein für beide Seiten vorteilhaftes Verhandlungsergebnis eine freiwillige Selbstbeschränkung der Unternehmen war (sie verzichten auf das Recht jederzeit kündigen zu können), ist es sehr wahrscheinlich, dass im Falle des Ladenschlussgesetzes die Abschaffung der Regulierung das für beide Seiten vorteilhafte Verhandlungsergebnis sein wird. Die Unternehmen profitieren durch die bessere Auslastung ihrer Kapazitäten und die Arbeitsanbieter werden sich ihr Entgegenkommen durch höhere Löhne bezahlen lassen. Großzügige Urlaubsregelungen und Zuschläge für Nachtarbeit, Mehrarbeit oder Wochenendarbeit erfreuen sich schon jetzt großer Beliebtheit bei Beschäftigten, und nach einer Abschaffung des Ladenschlussgesetzes würde bei den Unternehmen eine entsprechende Zahlungsbereitschaft für solche Regelungen entstehen.

Wirkt staatlicher Kündigungsschutz wohlfahrtssteigernd?

Diese zwei Beispiele zeigen, dass wir mit einer Rücknahme staatlicher Regulierungen zwar in jedem Fall die Verhandlungsposi-

tion der Gewerkschaften schwächen – was für sich genommen positive Beschäftigungseffekte haben dürfte –, nicht aber notwendigerweise den Arbeitsmarkt flexibler gestalten. Mehr Flexibilität werden wir nur in den Bereichen erreichen, in denen die staatliche Regulierung über das hinausgeht, was die Tarifparteien vereinbaren, wenn man sie ohne gesetzliche Einschränkung frei verhandeln lässt.

Eine mögliche Konsequenz daraus ist die Forderung, nach einem weitgehenden Rückzug des Staates aus der Reglementierung des Arbeitsmarktes es den Tarifparteien zu überlassen, über die Art und Weise Einigung zu erzielen, wie Arbeitnehmer entlohnt werden – durch Löhne oder durch ein Bündel von Versicherungsleistungen und Vergünstigungen am Arbeitsplatz. Diese Konsequenz ist allerdings nur dann richtig, wenn private Verhandlungen der Tarifparteien zu effizienten Lösungen führen. Beim Ladenschluss dürfte dies der Fall sein, beim Kündigungsschutz sieht es jedoch anders aus.

Die gesetzlichen Regelungen zum Kündigungsschutz kann man wie eine staatliche Zwangsversicherung begreifen. Sollte der Markt für Versicherungen gegen die Risiken der Arbeitslosigkeit von adverser Selektion gekennzeichnet sein, dann ist ein solcher Zwang wohlfahrtssteigernd, und dann ist nicht mehr klar, ob die Verhandlungslösung bei den Tarifparteien Kündigungsschutz im gewünschten Maße hervorbringt. Der staatliche Kündigungsschutz wäre dann nichts anderes als eine Politik, die auf die Heilung eines Versagens der privaten Versicherungsmärkte abzielt. Sollte sich diese Argumentation als richtig erweisen, verliert die Forderung, die Arbeitslosigkeit

durch den Abbau des Kündigungsschutzes zu bekämpfen, viel von ihrem Charme.

Es stellt sich ohnehin die Frage, ob im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nicht ganz andere Waffen bevorzugt werden sollten. Wie wir gesehen haben, zeigt sich, dass der Abbau der staatlichen Reglementierungsdichte des Arbeitsmarktes nicht notwendigerweise mit einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes einhergeht. Und Beschäftigungserfolge der Arbeitsmarktpolitik hängen keineswegs von der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte ab.

Entscheidend bleibt letztlich einzig und allein die Frage, inwieweit es gelingt, die Kosten für den Faktor Arbeit zu senken. Das kann dadurch geschehen, dass man die Gewerkschaftsmacht beschränkt – die Deregulierung des Arbeitsmarktes kann dazu beitragen, aber das allein wird nur geringe Wirkung zeigen.

Die Alternative ist, dass der Staat seinen Anteil an den Arbeitskosten senkt. Wie er das ohne Einnahmeausfälle bewerkstelligen kann, zeigt der Vorschlag der Magdeburger Alternative¹, die durch eine Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge in der untersten Tariflohngruppe die Arbeitskosten im unteren Lohnsegment um ein Drittel absenkt und damit die für eine substantielle Ausweitung der Arbeitsnachfrage notwendigen Anreize setzt, Anreize, die eine Deregulierungswelle auf dem Arbeitsmarkt nicht schaffen kann.

¹ Eine ausführliche Darstellung dieses Vorschlages findet sich in Ronnie Schöb, Joachim Weimann: Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel, Düsseldorf 2003 [www.arbeitistmachbar.de].