

Mächtige Richter

Die Wirkungen des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung sind umstritten. Einiges deutet aber darauf hin, dass die großen Spielräume der Arbeitsgerichte Schaden anrichten **VON HELGE BERGER UND MICHAEL NEUGART**

Schädliche Regulierung gilt als eine der Hauptursachen der Arbeitslosigkeit, nicht nur in Deutschland. Besonders oft genannte Beispiele sind der gesetzliche Kündigungsschutz sowie Wettbewerbsbeschränkungen auf dem Güter- und Dienstleistungsmarkt.

Allerdings ist die Beweislage weniger klar als gemeinhin unterstellt. So bestätigen Ländervergleiche der OECD oder Studien von Firmendaten zwar, dass es einen Zusammenhang zwischen gesetzlichem Kündigungsschutz und Beschäftigung gibt. Allerdings zeigt sich bei genauerem Hinsehen auch, dass der Kündigungsschutz nicht allein verantwortlich für Arbeitslosigkeit ist. Vielmehr spielt das gesamte Regulierungsumfeld eine Rolle, also auch die Wettbewerbsintensität auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten.

Kurzum: Wer Arbeitslosigkeit alleine mit dem gesetzlichen Kündigungsschutz erklären will, tut sich schwer. Das rechtfertigt zwar nicht die Entscheidung der großen Koalition, die eigentlich verabredete Reform des Kündigungsschutzes wieder zu den Akten zu legen. Es legt aber zumindest einen zweiten Blick auf die Problemlage nahe.

Möglicherweise haben die Ökonomen in Sachen Kündigungsschutz aber bisher auch nur an der falschen Stelle gesucht. Analysiert wird meist vor allem, was im Gesetz steht. Welches Bild ergibt sich, wenn man auch die Auslegung der Gesetze durch die Arbeitsgerichte in Deutschland berücksichtigt?

Einiges spricht dafür, dass das Arbeitsrecht in der Rechtsprechung weiterentwickelt wird, und

zwar über den vom Gesetzgeber vorgegebenen und vielleicht auch intendierten Rahmen hinaus. In der Folge sind Unternehmen bei Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen weit mehr eingeschränkt, als dies die üblichen Indikatoren nahe legen, die auf Gesetzestexten basieren.

Unsere empirischen Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Arbeitsgerichtsbarkeit direkten Einfluss auf die Lage am Arbeitsmarkt hat. Genaues Hinschauen lohnt sich hier aber auch, weil Justizias Waage etwas aus dem Gleichgewicht geraten zu sein scheint. Mal hängt sie links, mal rechts etwas mehr durch – je nachdem, welche Partei für die Besetzung der Richterstellen mitverantwortlich war.

Unsere Analysen zeigen, dass mit einem Anstieg aller eingereichten Fälle bei den Arbeitsgerichten in Deutschland um zehn Prozent die Arbeitslosigkeit um etwa drei Prozent (wohlgemerkt: nicht drei Prozentpunkte) zunimmt. Dabei ist durch geeignete statistische Verfahren bereits herausgerechnet, dass die regere Gerichtstätigkeit nicht nur Ursache, sondern auch Folge steigender Arbeitslosigkeit sein kann. Anders gesagt: Die zuletzt beobachtbare Zunahme der Tätigkeit der Arbeitsgerichte könnte eine der wichtigen Erklärungen des Anstiegs der Arbeitslosigkeit sein – nicht nur eine Konsequenz der Tatsache, dass entlassene Arbeitnehmer die Kündigung von Richtern überprüfen lassen.

Ein Zusammenhang zwischen Gerichtstätigkeit und Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen von Unternehmen findet sich auch außerhalb Deutschlands. So fand man in den USA, dass mit der sukzessiven Einschränkung der liberalen „Employment at Will“-Doktrin durch die Gerichte die Beschäftigungsstruktur nachhaltig verändert wurde. In dem Maße, in dem Gerichte den Entscheidungsspielraum der Unternehmer einschränkten, wer wann eingestellt und entlassen wird, wichen diese zunehmend auf flexiblere Arbeitsformen aus. Der Anstieg des Anteils der Zeitarbeit zeigt dies klar.

Wann Arbeitsgerichte angerufen werden, hängt von vielen Faktoren ab. Nicht überraschend ist, dass dies in ökonomisch guten Zeiten seltener geschieht als in schlechten. Nachdenklich stimmt aber, dass die Aktivität der Gerichte auch von persönlichen Charakteristika der Richter abzuhängen scheint. Hier sticht vor allem ein Ergebnis heraus: Ob es bei deutschen Landesarbeitsgerichten zu Vergleichen oder aber zu Entscheidungen kommt – dies ist ein Indikator für die Gewichtung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen durch die Richter –, hängt auch davon ab, welche Landesregierung die Richterstellen besetzt hat.

Die Ernennung von Arbeitsrichtern findet offenbar nicht im luftleeren Raum statt, sondern hat durchaus politischen Charakter.

Die Länderverfassungen und Richtergesetze unterscheiden sich je nach Bundesland, doch hinter der Vielfalt verbirgt sich in der Regel ein gehöriges Maß an Einfluss der Landesregierungen respektive der sie dominierenden Parteien.

Eine wichtige Folgerung ist, dass der Interpretationsspielraum, den das deutsche Arbeitsrecht den Gerichten lässt, womöglich zu groß ist, was die Neutralität der Rechtsprechung und den Arbeitsmarkt beeinträchtigt. Insbesondere die Arbeitsgerichte auf Landes- und Bundesebene arbeiten relativ uneingeschränkt. Sie füllen dieses Vakuum ohne klar erkennbare wirtschaftspolitische Orientierung. In dem Maß, in dem die Politik aber Implementierung und Fortbildung des Arbeitsrechts Gerichten überlässt, die je nach Region und Person des Richters unterschiedlich urteilen, trägt sie zu Rechtsunsicherheit für Unternehmen bei.

So entsteht ein Klima, in dem Einstellungen womöglich nicht getätigt werden. Die Politik sollte das Heft in die Hand nehmen und eindeutige, einheitliche arbeitsrechtliche Regelungen schaffen. Im Idealfall würden Gerichte nur in klar begründeten Ausnahmefällen angerufen, und die Rechtsfortbildung läge beim Gesetzgeber.

Dies gilt ganz unabhängig davon, ob ein Mehr oder Weniger an Kündigungsschutz wirtschaftspolitisch angezeigt wäre.

HELGE BERGER ist Lehrstuhlinhaber für Geldtheorie und -politik an der FU Berlin. **MICHAEL NEUGART** ist Mitarbeiter des WZB Berlin und lehrt quantitative Wirtschaftspolitik an der Universität Bielefeld.

Die Politik sollte das Heft in die Hand nehmen und klarere Regeln schaffen