

Was bringt die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt?

Ronnie Schöb und Joachim Weimann

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.

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 Beschäftigungswirkun-

gen 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 Möglichkeiten, 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.

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 das 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.

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 Lohnneinkommenseinbußen, 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.

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 Nacharbeit, 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.

Diese zwei Beispiele zeigen, dass wir mit einer Rücknahme staatlicher Regulierungen zwar in jedem Fall die Verhandlungsposition 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, um 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 und Joachim Weimann (2003), *Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel*, Dössel [www.arbeitistmachbar.de]