

IZA DP No. 1106

Lockerung des Kündigungsschutzes: Ein Weg zu mehr Beschäftigung?

Holger Bonin

April 2004

Lockerung des Kündigungsschutzes: Ein Weg zu mehr Beschäftigung?

Holger Bonin

IZA Bonn

Discussion Paper No. 1106
April 2004

IZA

P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany

Phone: +49-228-3894-0

Fax: +49-228-3894-180

Email: iza@iza.org

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit company supported by Deutsche Post World Net. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available on the IZA website (www.iza.org) or directly from the author.

ABSTRACT

Lockerung des Kündigungsschutzes: Ein Weg zu mehr Beschäftigung?*

Die Lockerung des Kündigungsschutzes ist ein wesentliches Element der im Januar 2004 in Deutschland in Kraft gesetzten Arbeitsmarktreformen. Dieser Beitrag diskutiert die hiervon zu erwartenden Beschäftigungseffekte. Auf Grundlage vorliegender theoretischer und empirischer Erkenntnisse wird argumentiert, dass die Neuregelung nur geringfügig zum Abbau der vorherrschenden strukturellen Arbeitslosigkeit beitragen dürfte. Für einen spürbaren Erfolg fehlen konsequentere Reformen des ausreichende Lohnflexibilität und Lohndifferenzierung verhindernden sozialen Sicherungssystems.

Deregulation of German Dismissal Protection Legislation: A Road to More Employment?

A key feature of the recent labor market reforms in Germany is liberalization of dismissal protection legislation. The paper discusses the potential labor market effects of this amendment. On the basis of the available theoretical and empirical evidence, it is argued that deregulation in this area probably will not substantially reduce the country's predominantly structural unemployment. A promising strategy would require forceful reform of social welfare institutions prohibiting sufficient wage flexibility and wage differentiation.

JEL Classification: J23, J38, K31

Keywords: dismissal protection legislation, labor market flexibility, structural unemployment, workfare, Germany

Holger Bonin
IZA Bonn
P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany
Email: bonin@iza.org

* Leicht aktualisierte Fassung eines Beitrags zur Tagung „Arbeitskrise – Krisenarbeit. Wie weiter mit dem Arbeitsmarkt?“ der Hessischen Gesellschaft für Demokratie und Ökologie Landesstiftung der Heinrich-Böll-Stiftung, Frankfurt am Main, 10. Mai 2003.

1. Einleitung

Zur Bekämpfung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit in Deutschland trat Anfang 2004 ein umfangreiches Paket sozial- und arbeitsmarktpolischer Maßnahmen in Kraft. Ein Element der Reformen, das in der öffentlichen Debatte große Aufmerksamkeit gefunden hat, ist der gelockerte Kündigungsschutz durch Anhebung des geltenden Schwellenwerts zur Ausnahme von Kleinbetrieben. Das Kündigungsschutzgesetz, das bei Kündigungen von Arbeitsverhältnissen, die länger als sechs Monate bestanden haben, eine soziale Rechtfertigung vorschreibt, gilt bei neu eingestellten Arbeitnehmern nur noch, wenn ihr Betrieb dauerhaft mehr als zehn Arbeitnehmer beschäftigt. Hiermit wird eine unter der konservativen Regierung Kohl eingeführte Regelung annähernd wieder hergestellt, die die Regierung Schröder nach ihrem Wahlerfolg Anfang 1999 zurückgenommen hatte.

In den wiederholten Reformexperimenten auf dem Feld des Kündigungsschutzes spiegelt sich die Unsicherheit der politischen Entscheidungsträger über geeignete wirtschaftspolitische Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Mit den jüngsten Entscheidungen haben sich gegen große gesellschaftliche Widerstände erneut die Befürworter einer stärkeren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durchgesetzt. Diese sehen die relativ starke staatliche Regulierung der Beschäftigungsbeziehungen, die viele kontinentaleuropäische Länder kennzeichnet, als Ursache für ihre im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern geringere Wachstums- und Beschäftigungsdynamik. Von einer Deregulierung des Arbeitsmarktes, also einem Abbau staatlicher Schutzvorschriften zu Gunsten privatvertraglicher Lösungen, werden Kostensenkungen für die Arbeitgeber erwartet. Verbesserte Bedingungen auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes sollen zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit führen.

Dieser Beitrag geht anhand der Kontroverse um die Lockerung des Kündigungsschutzrechtes der Frage nach, inwieweit eine weitere Deregulierung des Arbeitsmarktes zur Lösung der Beschäftigungskrise in Deutschland beitragen kann. An diesem Beispiel wird aufgezeigt, dass mit der Beseitigung direkter staatlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt allein deutlich geringere Beschäftigungserfolge zu erzielen sein dürften als von den politischen Akteuren vielfach angenommen. Um zu einem spürbaren Abbau der herrschenden strukturellen Arbeitslosigkeit zu kommen, wären zugleich auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes flexiblere Löhne erforderlich. Die in Deutschland bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Institutionen behindern jedoch eine ausreichende Lohnflexibilität und Lohndifferenzierung. Eine wirksame be-

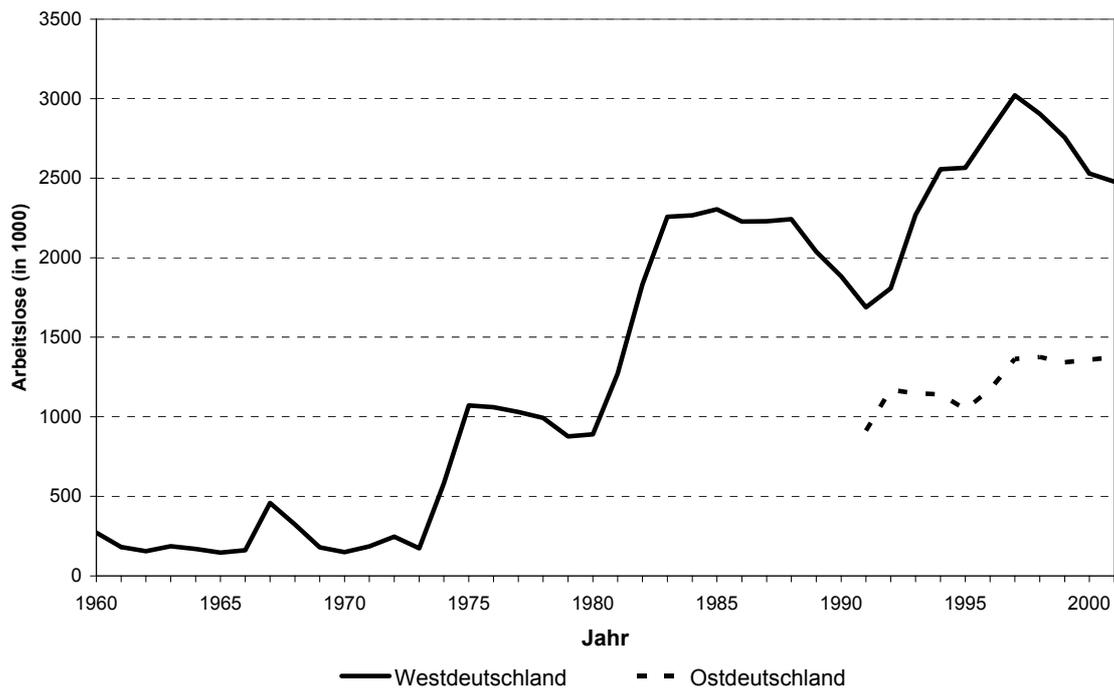
schäftigungspolitische Strategie verlangt darum einen umfassenderen Deregulierungsansatz, der mit den jüngst verabschiedeten Hartz-Gesetzen allerdings nur ansatzweise verwirklicht wurde.

2. Arbeitslosigkeit als strukturelles Problem

Um die Forderung nach Arbeitsmarktflexibilisierung zu verstehen, muss zunächst der Frage nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit in Deutschland nachgegangen werden. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen seit den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts. Es wird deutlich, dass der Sockel der Arbeitslosigkeit seit der ersten Ölkrise Mitte der 70er Jahre, als die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland erstmals die Millionengrenze überschritt, in den vergangenen drei Jahrzehnten immer weiter gestiegen ist. Mehrfach – zuletzt mit dem Abflauen des Wiedervereinigungsbooms – nahmen die Arbeitslosenzahlen sprunghaft zu. Den Phasen steigender Arbeitslosigkeit folgten nur kurze Erholungsphasen, in denen der Bestand an Arbeitslosen allerdings nur leicht abgebaut werden konnte. Das Muster wiederholt sich dadurch auf immer höherem Niveau. Der Trend immer weiter steigender Sockelarbeitslosigkeit ist selbst in Ostdeutschland, wo das Arbeitsmarktgeschehen nach wie vor von vereinigungsbedingten Sondereinflüssen beherrscht wird, bereits sichtbar.

Der Entwicklungsverlauf der Arbeitslosenzahlen lässt bereits erkennen, dass der überwiegende Teil der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen ist. Es stimmt zwar, dass die deutsche Wirtschaft in der jüngeren Vergangenheit schwächer gewachsen ist als die anderer OECD-Länder. Diese Wachstumsschwäche scheint jedoch weniger Ursache als Folge der ungünstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt. So beruht ein Gutteil der Wachstumserfolge der 90er Jahre in den USA auf starkem Beschäftigungswachstum, das sowohl durch eine Steigerung der Erwerbstätigenzahl als auch durch eine Steigerung des Arbeitsvolumens pro Erwerbstätigem erreicht wurde. Das Wirtschaftswachstum in Deutschland beruht dagegen vor allem auf einer Zunahme der Arbeitsproduktivität, das heißt einer höheren Produktionsleistung pro Beschäftigten. Anders ausgedrückt verläuft das Wachstum hier weniger beschäftigungsintensiv. Bei einer ausreichenden Steigerung der Arbeitsproduktivität kann das Arbeitsvolumen sogar abnehmen.

Abbildung 1: Zahl der Arbeitslosen in Deutschland



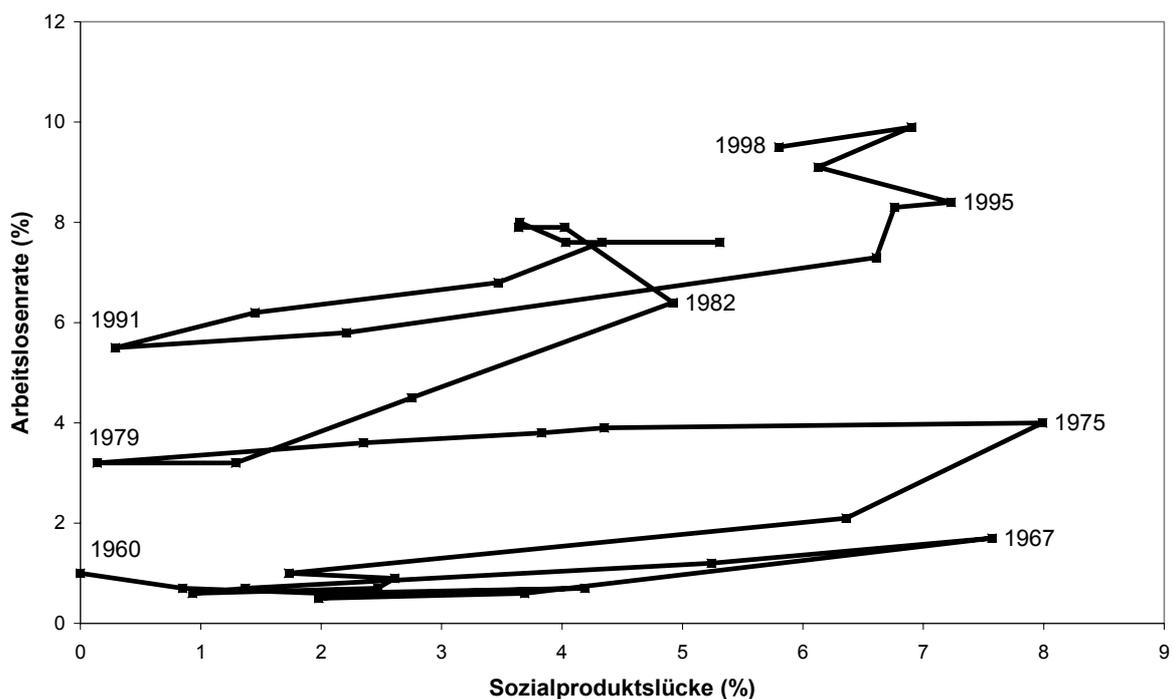
Quelle: Sachverständigenrat. Eigene Darstellung

Der Entwicklungsverlauf der Arbeitslosenzahlen lässt bereits erkennen, dass der überwiegende Teil der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen ist. Es stimmt zwar, dass die deutsche Wirtschaft in der jüngeren Vergangenheit schwächer gewachsen ist als die anderer OECD-Länder. Diese Wachstumsschwäche scheint jedoch weniger Ursache als Folge der ungünstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt. So beruht ein Gutteil der Wachstumserfolge der 90er Jahre in den USA auf starkem Beschäftigungswachstum, das sowohl durch eine Steigerung der Erwerbstätigenzahl als auch durch eine Steigerung des Arbeitsvolumens pro Erwerbstätigem erreicht wurde. Das Wirtschaftswachstum in Deutschland beruht dagegen vor allem auf einer Zunahme der Arbeitsproduktivität, das heißt einer höheren Produktionsleistung pro Beschäftigten. Anders ausgedrückt verläuft das Wachstum hier weniger beschäftigungsintensiv. Bei einer ausreichenden Steigerung der Arbeitsproduktivität kann das Arbeitsvolumen sogar abnehmen.

Dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt erhebliche Beschäftigungsschwellen bestehen, Wachstum also nicht unbedingt Arbeitslosigkeit abbaut, zeigt Abbildung 2. Diese verfolgt die Konjunktorentwicklung, gemessen an der vom Sachverständigenrat ermittelten Sozialproduktslü-

cke,¹ und die Arbeitsmarktlage in Westdeutschland seit 1960. Auch hier zeigt sich, wenn man Jahre mit ähnlicher konjunktureller Situation vergleicht, zunächst einmal die Zunahme der Sockelarbeitslosigkeit. Selbst im Jahr 1991, als in Westdeutschland im Gefolge der Wiedervereinigung letztmals annähernd die Vollausslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten erreicht wurde, lag die Arbeitslosenrate mit rd. 6% sehr deutlich oberhalb des „natürlichen“ Niveaus, das noch in der Vollbeschäftigungssituation zu Beginn der 60er Jahre erreicht wurde. Bemerkenswert ist vor allem die spiralförmige Bewegung der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahrzehnten: Während in wirtschaftlichen Schwächephasen (gekennzeichnet durch eine Vergrößerung der Sozialproduktlücke) erwartungsgemäß Arbeitslosigkeit aufgebaut wurde, ging diese auch in anschließenden wirtschaftlichen Wachstumsphasen (verbunden mit einer Verkleinerung der Sozialproduktlücke) kaum noch zurück.

Abbildung 2: Sozialproduktlücke und Arbeitslosenrate in Deutschland



Quelle: Sachverständigenrat. Eigene Darstellung.

¹ Die Sozialproduktlücke gibt an, um wie viel Prozent das aktuelle Sozialprodukt unterhalb des bei Vollausslastung der volkswirtschaftlichen Produktionskapazität möglichen Sozialprodukts liegt. Eine Sozialproduktlücke von Null bedeutet, dass sich die Wirtschaft in einem Boom befindet, weil am Rand der Produktionsmöglichkeiten produziert wird. Je größer die Sozialproduktlücke, desto schwieriger ist dagegen die konjunkturelle Lage.

Schreibt man die in Abbildung 2 erkennbar werdende Entwicklung fort, spricht aus heutiger Sicht wenig dafür, dass ein kommender Wirtschaftsaufschwung entscheidend zur Überwindung des Arbeitslosigkeitsproblems in Deutschland beitragen könnte. Angesichts dieser Diagnose dürften im Übrigen auch die von mancher Seite geforderten öffentlichen Ausgabenprogramme zur Konjunkturbelebung – von den grundsätzlich sehr begrenzten Möglichkeiten staatlicher Nachfragesteuerung einmal ganz abgesehen – von vornherein wenig geeignet sein, nennenswerte Beschäftigungserfolge zu erzielen.

Die Tatsache, dass ein großer Teil der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit nicht konjunktureller Natur ist, das heißt im wirtschaftlichen Aufschwung nicht abgebaut wird und auf konventionelle makroökonomische Steuerungsinstrumente wie eine Politik billigen Geldes durch Zinssenkungen nicht reagiert, verlangt nach einer strukturellen Erklärung. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur hat sich diesbezüglich weitgehend die Ansicht durchgesetzt, dass strukturelle Arbeitslosigkeit das Ergebnis mangelnder Arbeitsmarktflexibilität ist. Es wird argumentiert, dass die vorhandene institutionelle Infrastruktur zu stark in das freie Spiel von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt eingreift und so die Bildung markträumender Preise – das heißt in diesem Fall der Löhne – verhindern.

Diese konzeptionell vom neoklassischen Idealbild des Arbeitsmarktes geprägte Begründung lässt sich allerdings nicht ohne weiteres mit der historischen Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Übereinstimmung bringen. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich die Regulungsdichte in Deutschland nämlich deutlich weniger verändert als das Niveau der Arbeitslosigkeit. Darum sind komplexere Argumentationsmuster erforderlich, um die These von zu rigiden Ordnungsbedingungen als Auslöser der Beschäftigungsprobleme angesichts einer Verfestigung der strukturellen Arbeitslosigkeit auf steigendem Gesamtniveau aufrechtzuerhalten.

Anfänglich wurde der nach dem Ende der ersten Ölkrise ausbleibende Rückgang der Arbeitslosigkeit unmittelbar auf die bis in die 70er Jahre hinein erfolgte Zunahme staatlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt zurückgeführt. Diese Argumentation geriet jedoch Anfang der 80er Jahre in Widerspruch zu den Tatsachen, als eine zweite Arbeitslosigkeitswelle einsetzte, ohne dass die Regulierungsdichte noch entscheidend zunahm. Es entwickelte sich die so genannte Insider-Outsider-Theorie (Lindbeck/Snowder, 1989). Danach verhindert Arbeitsmarktregulierung das schnelle Abklingen negativer, aber vorübergehender wirtschaftlicher

Schocks, etwa eines Anstiegs der Ölpreise. Hierdurch kann die Arbeitslosigkeit lange, nachdem der eigentliche Auslöser des Schocks nicht mehr wirksam ist, hoch bleiben. Ursache hierfür ist, dass ein regulierter Arbeitsmarkt die Position der Insider, das heißt die Beschäftigten, gegenüber der der Outsider, das heißt die Arbeitslosen, stärkt. Hierdurch vollziehen sich die intersektoralen und interregionalen Anpassungsprozesse, die erforderlich sind, um das Ausgangsniveau der Beschäftigung wiederherzustellen, langsamer. Möglicherweise trifft so bereits der nächste Schock den Arbeitsmarkt, noch bevor der erste Schock verarbeitet ist.

Das Verdienst der Insider-Outsider-Theorie ist es, die vor dem Hintergrund zunehmender wirtschaftlicher Turbulenz veränderte Bedeutung einer historisch gewachsenen institutionellen Infrastruktur erkannt zu haben. Angesichts der Persistenz der Arbeitslosigkeit erscheint es jedoch zweifelhaft, dass die Strukturprobleme am deutschen Arbeitsmarkt allein auf befristete negative Schocks – wie die Wiedervereinigung – zurückgeführt werden können. Als Erklärung der strukturellen Arbeitslosigkeit ist daher in jüngerer Zeit die Theorie des *skill-biased technological change* populär geworden (Johnson, 1997). Diese beruht auf der Hypothese, dass technischer Fortschritt in den OECD-Ländern zu einer systematischen Verschiebung der Arbeitsnachfrage zu Lasten schlechter qualifizierter Arbeitskräfte geführt hat. Als Auslöser dieses – permanenten – Schocks wird zumeist die massenhafte Einführung moderner Informationstechnologien in die Arbeitswelt gesehen. Diese Entwicklung kann zu dauerhafter Arbeitslosigkeit führen, wenn Regulierungen des Arbeitsmarktes Anpassungen der Lohnstruktur, die wegen der fundamentalen Nachfrageverschiebung erforderlich wären, verhindern.

Ein solcher Erklärungsansatz wird durch die Beobachtung gestützt, dass Dauerarbeitslosigkeit vor allem ein Problem der Geringqualifizierten ist. Die Arbeitslosenquote von Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung erreicht in Westdeutschland annähernd 20% und liegt damit weit über dem Durchschnitt. In Ostdeutschland sind sogar mehr als 50% der Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung arbeitslos. Auch die sehr hohe Arbeitslosigkeit Älterer, die nicht über die aktuellsten Qualifikationen verfügen, steht im Einklang mit dieser These. Zudem lässt sich im internationalen Vergleich beobachten, dass in Ländern mit flexiblen Arbeitsmärkten wie den USA die Lohnungleichheit in den letzten zwei Jahrzehnten zugenommen hat. Strukturelle Arbeitslosigkeit als Folge von *skill-biased technological change* wurde vermieden, indem die Löhne am unteren Rand der Qualifikationsskala relativ sanken. In Deutschland ist eine solche Entwicklung ausgeblieben. Ein Zusammenhang mit Arbeitsmarktregulierungen, die die Flexibilität der Löhne einschränken, liegt nahe.

Die verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Ansätze, die beobachtete negative Beschäftigungsentwicklung als Strukturproblem zu beschreiben, haben gemeinsam, dass die Verfestigung der Arbeitslosigkeit gemäß der neoklassischen Denktradition letztlich als Problem nicht ausreichend flexibler Löhne gesehen wird. Idealtypisch würden auf einem flexiblen Arbeitsmarkt sowohl das allgemeine Lohnniveau als auch die Lohnstruktur zügig auf Arbeitslosigkeit, die im Zuge der in einer dynamischen Wirtschaft ständig ablaufenden intersektoralen und interregionalen Anpassungsprozesse entsteht, reagieren. Beschäftigte ständen voll im Wettbewerb mit Arbeitslosen, die bereit sind, zu geringeren Löhnen zu arbeiten, so dass Entlassene leicht in den Arbeitsmarkt zurückfinden und Langzeitarbeitslosigkeit nicht entsteht. Würde durch das zur Beschäftigungsausweitung sinkende Lohnniveau der Abstand der Einkommen bei Beschäftigung zu den staatlichen Transfers bei Arbeitslosigkeit zu gering, müssten die Sozialleistungen sinken, damit der Beschäftigungsanreiz erhalten bleibt.

Das skizzierte neoklassische Argumentationsschema ist sicherlich zu stilisiert, um daraus unmittelbar arbeitsmarktpolitische Handlungsanweisungen abzuleiten. Es erlaubt aber eine präzisere Vorstellung der ökonomischen Interpretation des „flexiblen Arbeitsmarktes“:

- Die für den Beschäftigungserfolg maßgebliche Größe ist die Lohnflexibilität. Flexiblere Rahmenbedingungen für die Beschäftigung sind lediglich ein Mittel zur Lohnflexibilisierung bzw. -differenzierung. Dies bedeutet auch, dass eine Lockerung von institutionellen Zugangsschranken zum Arbeitsmarkt dann nicht zum Abbau struktureller Arbeitslosigkeit führt, wenn andere Regulierungen – etwa durch Tarifvertrag oder staatlich gesetzte Mindestlöhne – die notwendige Lohnreaktion verhindern.
- Die Flexibilität des Arbeitsmarktes kann nicht unabhängig von den bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Institutionen betrachtet werden. Diese können die Lohnflexibilität einschränken, weil Dauer und Höhe von Lohnersatzleistungen die Lohnansprüche der Arbeitslosen beeinflussen. Um die gewünschte Arbeitsmarktflexibilisierung zu erreichen, müssen Maßnahmen zum Abbau direkter staatlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt daher unter Umständen mit Reformen des Sozialstaates verknüpft werden.²

² Ähnlich lässt sich hinsichtlich der Produktmärkte argumentieren, die hier nicht näher behandelt werden können. Strukturanpassungen auf dem Arbeitsmarkt werden durch flexible Produktmärkte wesentlich erleichtert. Viele beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder haben ihre Produktmärkte umfassend dereguliert.

Obwohl Arbeitsmarkt- und wohlfahrtsstaatliche Institutionen gemeinsam zur strukturellen Arbeitslosigkeit beitragen, werden die beiden Ansatzpunkte zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im Folgenden getrennt voneinander behandelt. Dass erfolgreiche Deregulierungspolitik im Allgemeinen die Koordination verschiedener Politikfelder erfordert, sollte darüber nicht aus den Augen verloren werden.

3. Wirkungen der Arbeitsmarktregulierung: Das Beispiel Kündigungsschutz

Der deutsche Staat greift in vielfältiger Weise direkt in das Arbeitsmarktgeschehen ein. Zahlreiche vom Arbeits- und Sozialrecht bzw. der Rechtsprechung der Arbeits- und Sozialgerichte geschaffene Institutionen wie Arbeitsschutzvorschriften, Arbeitszeitregelungen, Vorschriften zum Abschluss befristeter Arbeitsverhältnisse, Regulierungen der Arbeitnehmerüberlassung oder Marktzutrittsschranken (etwa im Rahmen der Handwerksordnung) vermindern die Transparenz und Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und behindern auf diese Weise eine effiziente Allokation der vorhandenen Ressourcen über den Marktprozess.

Im Folgenden soll das System des staatlichen Kündigungsschutzes als besonders prominentes Beispiel der Arbeitsmarktregulierung einer genaueren Betrachtung unterzogen werden. Forderungen nach einer Lockerung oder gar Aufhebung des Kündigungsschutzes sind ein „Dauerbrenner“ der politischen Diskussion um die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. In vielen Ländern wurden meist in den 60er und 70er Jahren ausgebaute Systeme des staatlichen Kündigungsschutzes in jüngerer Zeit wieder gelockert. Deutschland ist gerade mit der in den Hartz-Gesetzen vorgenommenen Ausweitung der Ausnahmeregelungen zur Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes in Kleinbetrieben in diese Richtung gefolgt. Dennoch stehen weiter gehende Forderungen im Raum. Diskutiert werden Maßnahmen wie die Aufhebung des Kündigungsschutzes bei Einstellung älterer Arbeitsloser oder die gesetzliche Einführung materieller Abfindungen bei Entlassung als Ersatz für den gesetzlichen Schutz bestehender Beschäftigungsverhältnisse.

Die Beschäftigungseffekte dieser Maßnahmen werden in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Vor allem von Gewerkschaftsseite wird behauptet, dass eine Lockerung des Kündigungsschutzes keine neuen Arbeitsplätze schaffen könne. Im Gegenteil könne die Arbeitslosigkeit sogar zunehmen, falls Entlassungen weiter erleichtert würden. Dagegen wird argumentiert, dass die mit einer solchen Neuregelung verbundene Verschlechterung der sozialen

Absicherung der einzelnen Beschäftigten hinnehmbar sei, weil im Gegenzug die Beschäftigung insgesamt zunähme.

Die Arbeitsmarktwirkungen einer Reform des Kündigungsschutzes sind schon deshalb schwer abzuschätzen, weil das bestehende Regelwerk in Deutschland sehr komplex ist. Zu den allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches kommen tarifvertragliche Regelungen, ein spezielles Kündigungsschutzrecht und ein unübersichtliches Fallrecht durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte. In der Kritik stehen vor allem die Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes und des darauf aufbauenden Richterrechtes.

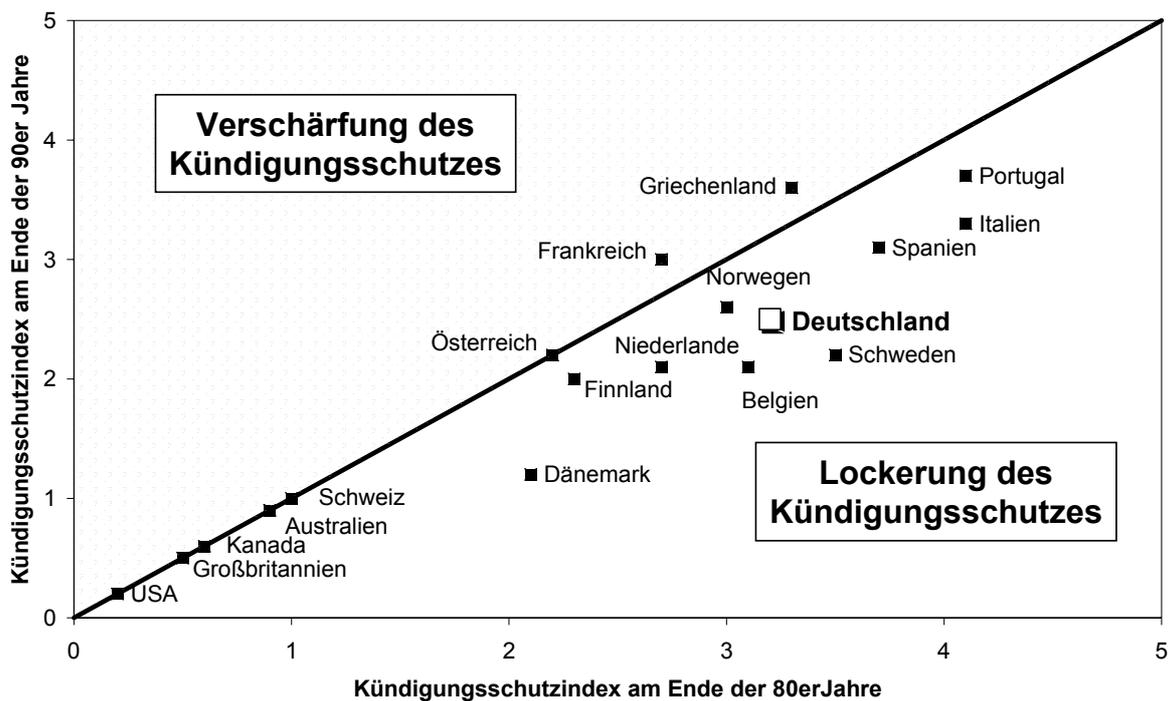
- Das Kündigungsschutzrecht schafft eine grundsätzliche Bestandsgarantie von Beschäftigungsverhältnissen. Die Entlassung aus einem unbefristeten Arbeitsverhältnis ist außerhalb von Kleinbetrieben, die vom Kündigungsschutzrecht ausgenommen sind, nur unter besonderen Umständen möglich. Der Arbeitgeber muss entweder den Nachweis betriebsschädigenden Verhaltens erbringen oder eine betriebsbedingte Kündigung aussprechen. Eine betriebsbedingte Kündigung liegt vor, wenn der Arbeitsplatz der Beschäftigten wegfällt und dieser auch für keinen anderen Arbeitsplatz im Betrieb geeignet ist. Im Fall von betriebsbedingten Kündigungen hat der Arbeitgeber darüber hinaus die Pflicht, soziale Kriterien zu berücksichtigen.
- Die vielfältigen Nachweispflichten des Arbeitgebers, die an eine rechtswirksame Kündigung geknüpft sind, schaffen ein hohes Maß an Rechtunsicherheit. Schätzungen zufolge lag die Wahrscheinlichkeit, dass eine arbeitgeberseitige Kündigung vor einem Arbeitsgericht angefochten wurde, im Jahr 2001 bei 27% (Jahn/Schnabel, 2003). Rund 75% der Klagen werden dabei zugunsten der entlassenen Arbeitnehmer entschieden, ohne dass damit allerdings eine Wiedereinstellung verbunden wäre: In den meisten Fällen einigen sich die Beteiligten auf eine Abfindung.

Im internationalen Vergleich erscheint der Kündigungsschutz in Deutschland streng geregelt. Dies zeigt Abbildung 3, die die Entwicklung des Kündigungsschutzes in wichtigen Industrieländern anhand des OECD-Kündigungsschutzindex zusammenfasst. Höhere Indexwerte kennzeichnen hierbei einen relativ strengeren Kündigungsschutz.³ Länder, in denen

³ Die Indexbildung der OECD erfolgt auf Grundlage der nationalen Rechtsvorschriften. Die Zusammenfassung heterogener Rechtsmerkmale zu einer Maßzahl enthält willkürliche Elemente und ist daher metho-

die Regulierungsdichte vom Ende der 80er Jahre bis zum Ende der 90er Jahre unverändert blieb, liegen auf der Diagonalen. Länder, in denen der Kündigungsschutz gelockert (verschärft) wurde, so dass der Kündigungsschutz-Index am Ende des Betrachtungszeitraums kleinere (größere) Werte aufweist als am Anfang, befinden sich unterhalb (oberhalb) der Diagonalen.

Abbildung 3: OECD-Kündigungsschutzindex – Entwicklung und internationaler Vergleich



Quelle: OECD (1999). Eigene Darstellung.

Gemäß Abbildung 3 nimmt Deutschland hinsichtlich der Regulierung international zwar keinen Spitzenplatz ein: Der Kündigungsschutz ist vor allem in Südeuropa, wo er eine Ersatzfunktion für gering entwickelte Arbeitslosenversicherungssysteme übernimmt, stärker ausgebaut. Dennoch rangiert das deutsche Regulierungsniveau im oberen Drittel. Nicht nur Länder mit insgesamt stark deregulierten Arbeitsmärkten, wie die USA, Großbritannien und die Schweiz, weisen eine geringere Regelungsdichte auf, sondern auch zahlreiche andere Arbeitsmärkte in Mittel- und Nordeuropa. Im Lauf der Zeit hat sich an der relativen Rangfolge

disch angreifbar. Dennoch hat der OECD-Regulierungsindex große Bedeutung für die makroökonomisch ausgerichtete empirische Literatur zum Zusammenhang von Kündigungsschutz und Arbeitsmarkterfolg.

der einzelnen Länder wenig geändert. Allerdings wurde fast überall – auch in Deutschland durch die erstmalige Anhebung der Kleinbetriebsgrenze – der Kündigungsschutz in den 90er Jahren etwas flexibler gestaltet. Einen Anstieg der Arbeitslosigkeit hat dies in den meisten Fällen aber nicht verhindert.

Damit stellt sich die Frage nach den grundsätzlichen Folgen des Kündigungsschutzes für den Arbeitsmarkt. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht gibt es zahlreiche theoretische Argumente für einen Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit. Das Vorzeichen der Gesamtwirkung des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung bleibt dabei allerdings unbestimmt.

Betrachtet man zunächst die direkten Wirkungen des Kündigungsschutzes, so verhindert (oder verzögert) eine Einschränkung der Kündigungsfreiheit die Reduktion der Beschäftigtenzahl zur Anpassung an betriebliche Auslastungsschwankungen. Für sich genommen nimmt die Stabilität der bestehenden Beschäftigungsverhältnisse zu; die Arbeitslosigkeit – ein häufiges Argument der Befürworter des Kündigungsschutzes – fällt geringer aus. Andererseits ist die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse nicht fix. Es gilt zu berücksichtigen, dass Kündigungsschutz für die Unternehmen ein Kostenfaktor ist. Die Aufrechterhaltung unproduktiver Beschäftigungsverhältnisse erhöht die Kosten der Beschäftigung, ebenso wie die bestehende Unsicherheit über die Rechtmäßigkeit von Kündigungen und die Abfindungspraxis. Eine Erhöhung der Beschäftigungskosten senkt die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen. Für sich genommen sinkt die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse. Arbeitslose finden schlechter in den Arbeitsmarkt zurück, so dass zumindest die Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt. Im Saldo ist somit nicht sicher, dass Kündigungsschutz im Durchschnitt über den Konjunkturzyklus die Beschäftigung erhöht bzw. die Arbeitslosigkeit senkt.

Aussagen zu den Wirkungen des Kündigungsschutzes auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit werden noch schwieriger, wenn man die möglichen indirekten Wirkungen auf Löhne und Produktivität berücksichtigt. Ob der Kündigungsschutz zu einer Kostenbelastung für die Unternehmen wird, ist dann keineswegs sicher. Verfügen die Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten über Verhandlungsmacht, können sie die Kosten des Kündigungsschutzes durch geringere Lohnzahlungen auf die Arbeitnehmer ganz (oder teilweise) überwälzen, so dass der Kündigungsschutz ganz (oder teilweise) beschäftigungsneutral ist.

Ein analoges Ergebnis ergibt sich, wenn Gewerkschaften die Situation der Arbeitslosen berücksichtigen und die mit dem Institut des Kündigungsschutzes verbundene Zunahme der Arbeitslosigkeit durch Lohnzurückhaltung auffangen. Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass übermäßige Lohnsteigerungen die negativen Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes noch verstärken. Fehlende Entlassungsmöglichkeiten könnten die Position der Beschäftigten gegenüber Arbeitgebern und Arbeitslosen soweit stärken, dass höhere Lohnforderungen ohne Gefahr des Arbeitsplatzverlustes durchgesetzt werden können.

Ebenso unbestimmt sind die Wirkungen des Kündigungsschutzes auf die Produktivität. So kann eine Verteuerung der Entlassungen zu einer sorgfältigeren Auswahl bei vorzunehmenden Einstellungen führen. Steigt dadurch die Produktivität, verbessert dies die Position der Betriebe, so dass der Spielraum für weitere Einstellungen (oder Lohnzuwächse) zunimmt. Produktivitätssteigerungen könnten auch dadurch zustande kommen, dass wegen der Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse Anreize zur Investition in Aus- und Weiterbildung entstehen.⁴ Umgekehrt könnten Motivation und Einsatzbereitschaft der Beschäftigten durch die fehlende Drohung der Entlassung abnehmen, so dass abnehmende Produktivität die negativen direkten Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes noch verstärkt.

Es ließe sich noch eine ganze Reihe weiterer theoretischer Überlegungen anstellen, die entweder zu positiven oder negativen Effekten des Kündigungsschutzes auf das Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit führen.⁵ Ein eindeutiger Nettoeffekt lässt sich auf diesem Wege nicht ermitteln. Ob eine Lockerung des Kündigungsschutzes in Deutschland zu einer positiven Arbeitsmarktentwicklung beitragen könnte, ist darum letztlich nur empirisch zu beurteilen. Leider sprechen jedoch auch die vorliegenden empirischen Befunde zu den Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes keine eindeutige Sprache.

Nimmt man die zahlreich vorliegenden empirischen Studien zusammen, die den Zusammenhang zwischen Beschäftigungsschutz und Beschäftigungsniveau auf Grundlage gesamtwirtschaftlicher Variablen untersuchen,⁶ hängen beide Größen allenfalls schwach zusammen.

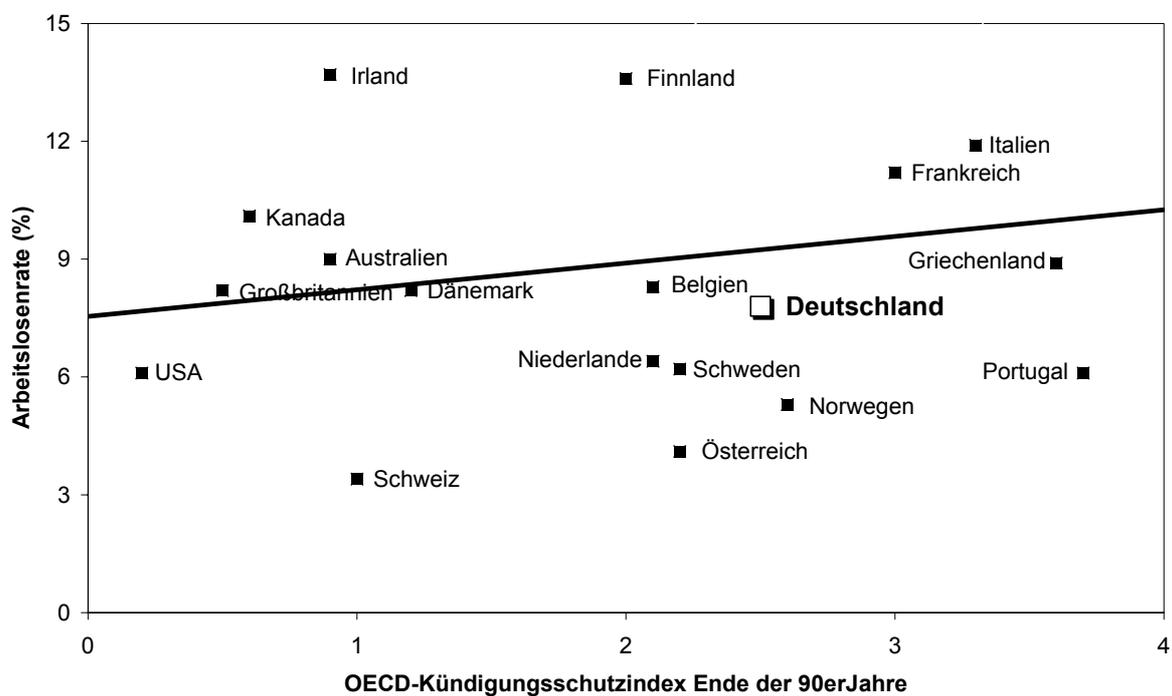
⁴ In diesem Fall ist allerdings nicht unmittelbar einsichtig, warum ein *staatlicher* Kündigungsschutz erforderlich ist. Zieht das Unternehmen Vorteile aus einer Verbesserung des Humankapitals durch Beschäftigungsstabilität, müsste der Kündigungsschutz auch auf privatwirtschaftlicher Basis – etwa durch vertragliche Vereinbarung einer Abfindung – zustande kommen.

⁵ Vgl. umfassend Jahn (2002) und Walwei (2002).

⁶ Nickell/Layard (1999) und Addison/Teixera (2001) geben umfassende Übersichten der makroökonomisch ausgerichteten empirischen Literatur.

Abbildung 4, die für einen Länderquerschnitt den OECD-Kündigungsschutzindex der Arbeitslosenrate gegen Ende der 90er Jahre gegenüberstellt, zeigt den typischen empirischen Befund: Länder mit strengem Kündigungsschutz haben zwar leicht höhere Arbeitslosenraten; statistisch ist dieser an der Steigung der eingezeichneten Regressionsgeraden abzulesende positive Zusammenhang aber nicht signifikant. Ähnliches gilt – mit umgekehrten Vorzeichen – für den Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und Beschäftigung.

Abbildung 4: OECD-Kündigungsschutzindex und Arbeitslosigkeit



Quelle: OECD (1999). Eigene Berechnungen.

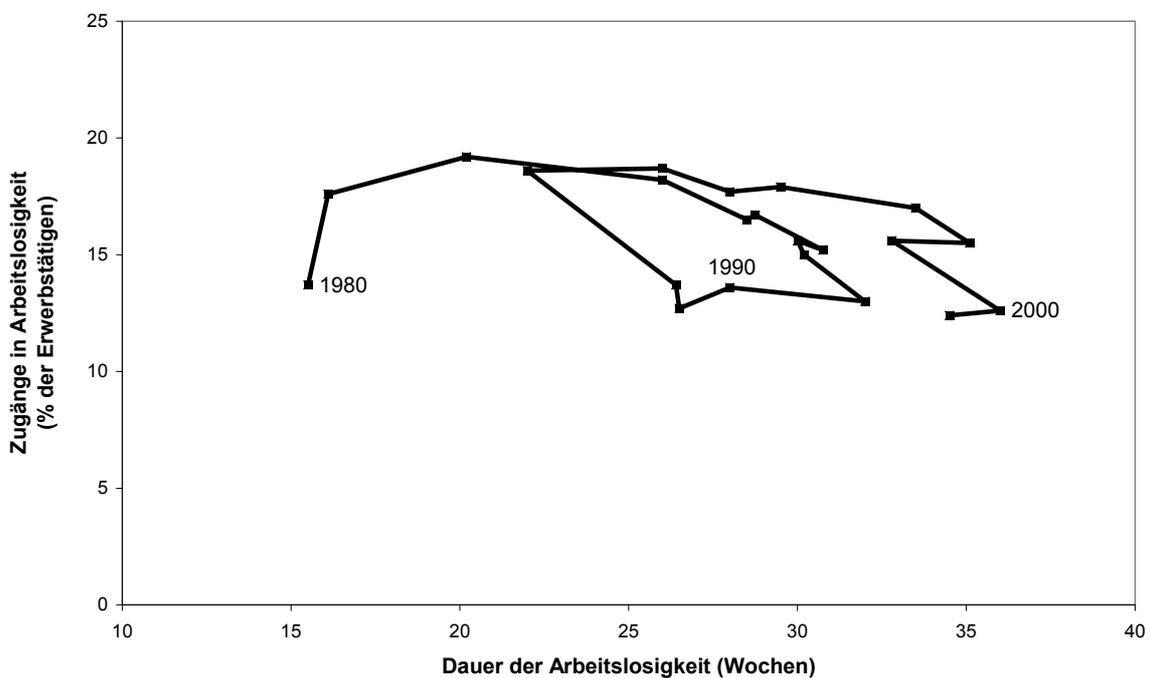
Ähnliche Schlussfolgerungen lassen sich aus den wenigen vorliegenden empirischen Studien, die den Wirkungen des Kündigungsschutzes auf der Ebene der Betriebe nachgehen, ziehen. Borgarello/Garibaldi/Pacelli (2003) und Boeri/Jimeno-Serrano (2003) beobachten für italienische Daten, dass das Beschäftigungsniveau in Betrieben, die der Kündigungsschutzgesetzgebung unterliegen, nur geringfügig, wenn auch statistisch signifikant, niedriger ist als in ansonsten vergleichbaren Betrieben, die vom Kündigungsschutz ausgenommen sind. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Verick (2004) für Deutschland.

Weiter gehende Resultate wurden von Bauer/Bender/Bonin (2004) vorgelegt. Diese untersuchen die betrieblichen Einstellungs- und Entlassungsraten nach der Erhöhung der gesetzlichen Ausnahmegrenze von fünf auf zehn Mitarbeiter durch die Regierung Kohl im Jahr 1996, sowie nach der erneuten Verschärfung des Kündigungsschutzes durch Wiederherstellung der alten Ausnahmegrenze durch die Regierung Schröder. Auf Basis der amtlich registrierten Beschäftigungsveränderungen in einer repräsentativen Stichprobe mit über 50.000 Betrieben – fünf Prozent aller deutschen Betriebe mit unter 30 Mitarbeitern – findet sich keinerlei Unterstützung für die Hypothese, dass vom Kündigungsschutz ausgenommene Betriebe häufiger einstellen als vergleichbare Unternehmen im Anwendungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes. Ebenso ergibt sich keine empirische Evidenz dafür, dass Betriebe, die dem Kündigungsschutzgesetz unterliegen, sich seltener von Mitarbeitern trennen als Betriebe, in denen die spezielle Kündigungsschutzgesetzgebung nicht greift. Die Tatsache, dass weder bei Einstellungen noch bei Entlassungen statistisch signifikante Einflüsse beobachtet werden, führt zu dem Schluss, dass die Änderungen im deutschen Kündigungsschutzrecht während der zweiten Hälfte der 90er Jahre keinen wesentlichen Einfluss auf das Beschäftigungsniveau in den Betrieben ausgeübt haben.

Allerdings dürften staatliche Regelungen zum Kündigungsschutz, selbst wenn sie das Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit unverändert lassen, die Beschäftigtenstruktur beeinflussen. Zumindest gibt es relativ eindeutige empirische Hinweise darauf, dass Kündigungsschutz zur Segmentierung des Arbeitsmarktes beiträgt, indem er diejenigen Gruppen stärkt, deren Arbeitsmarktposition von vornherein relativ stark ist. Dies geht zu Lasten von benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt, vor allem Frauen und Jugendlichen, deren Beschäftigungsquote bei strengem Kündigungsschutz signifikant abnimmt. Dieses Ergebnis scheint intuitiv plausibel: Arbeitgeber können die Kosten pro Beschäftigten, die durch Kündigungsschutz entstehen, senken, indem sie vermehrt Arbeitnehmer einstellen, bei denen das Risiko einer Entlassung geringer ist. Besonders deutlich wird dies, wenn ein besonderer Kündigungsschutz für einzelne Gruppen, etwa Schwerbehinderte, besteht. Viele Arbeitgeber reagieren darauf mit Zurückhaltung bei der Einstellung von Arbeitnehmern, die der geschützten Gruppe angehören, so dass die Beschäftigung dieser Gruppe zurückgeht. Stimmt dieser Befund, hat Kündigungsschutz unerwünschte Verteilungswirkungen. Er benachteiligt gerade diejenigen Gruppen, zu deren Schutz er tendenziell eingeführt wurde.

Ein weiteres relativ gut abgesichertes empirisches Ergebnis ist, dass Kündigungsschutz die Kluft zwischen den Insidern und Outsidern des Arbeitsmarktes generell verstärkt. Die Entlassungswahrscheinlichkeit der bereits Beschäftigten geht deutlich zurück, während Arbeitslose den Zustand der Arbeitslosigkeit deutlich seltener verlassen. Dies impliziert, dass in einem gegebenen Pool von Arbeitslosen die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt, es also mehr Langzeitarbeitslose gibt.

Abbildung 5: Betroffenheit von und Dauer der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland



Quelle: Jerger (2003).

Abbildung 5 zeigt, dass es in den letzten beiden Jahrzehnten in Deutschland eine deutliche Balanceverschiebung zu Lasten der Arbeitslosen gegeben hat. Während die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, gemessen am Anteil der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit an den Erwerbstätigen, relativ kleinen, konjunkturell bedingten Schwankungen unterworfen war, hat sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von 15,5 Wochen auf 34,7 Wochen mehr als verdoppelt. Diese Entwicklung ist zwar kaum ausschließlich das Ergebnis des Kündigungsschutzes, der ja im hier betrachteten Zeitraum kaum verändert wurde, zeigt aber, dass eine Lockerung des Kündigungsschutzes dringend geboten sein könnte, um eine Verschie-

bung der Kräfteverhältnisse zugunsten derjenigen zu erreichen, die von der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre am meisten betroffen waren: Langzeitarbeitslose.

Insgesamt spricht aus ökonomischer Sicht wenig dafür, dass sich mit einer weiteren Lockerung des Kündigungsschutzes in Deutschland unmittelbar nennenswerte Beschäftigungserfolge erzielen lassen könnten. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil den Unternehmen schon heute zahlreiche Möglichkeiten – Minijobs, Befristungen, Leiharbeit – zur Verfügung stehen, auf ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse auszuweichen. Dass diese Möglichkeiten nicht in noch viel stärkerem Umfang genutzt werden, ist im Übrigen ein Indiz dafür, dass stabile Arbeitsverhältnisse auch für die Unternehmen selbst einen substantiellen ökonomischen Wert besitzen. Eine Ursache hierfür ist die im internationalen Vergleich relativ homogene Qualifikationsstruktur der deutschen Beschäftigten. Diese erlaubt eine flexible Arbeitsorganisation, so dass Auslastungsschwankungen eher durch Anpassungen der Arbeitszeit als der Beschäftigtenzahl aufgefangen werden. Hierin besteht ein grundlegender Unterschied zu Ländern mit deregulierten Arbeitsmärkten wie den USA. Dort sind polarisierte Produktionsstrukturen mit hohen Anteilen gering und hoch qualifizierter Arbeitskräfte vorherrschend, so dass bei Produktionsschocks eine Anpassung der Zahl der Geringqualifizierten vorteilhaft ist.

Auch wenn die effektiven Kosten des staatlichen Kündigungsschutzes in Deutschland trotz des hohen Schutzniveaus wegen bestehender Ausweichmöglichkeiten im Durchschnitt vermutlich eher gering sind, wäre weitere Flexibilisierung auf diesem Gebiet wünschenswert: Von einer Lockerung des Kündigungsschutzes sind positive Verteilungswirkungen zu erwarten, indem die Einstellungschancen derzeit am Arbeitsmarkt benachteiligter Gruppen steigen. Eine völlige Aufgabe des staatlichen Kündigungsschutzes ist aber nicht sinnvoll, weil die Unternehmen andernfalls beginnen könnten, betriebliche Anpassungskosten über die Arbeitslosenversicherung in die öffentlichen Kassen auszulagern.

4. Wohlfahrtsstaatliche Institutionen und Arbeitsmarktflexibilität

Häufig wird übersehen, dass die faktische Flexibilität von Arbeitsmärkten ganz erheblich von den bestehenden Institutionen zur sozialen Existenzsicherung abhängt. Staatliche Transfers bei Arbeitslosigkeit verringern grundsätzlich die Mobilität der Arbeitnehmer, also die Bereitschaft, für eine Beschäftigung den Beruf, den Wirtschaftszweig oder die Region zu wechseln bzw. eine Veränderung des Lohnes zu akzeptieren. Zum Teil ist diese Verringerung der Mo-

bilität durchaus gewollt: Die soziale Absicherung von Arbeitslosen verfolgt unter anderem den Zweck, diesen die Möglichkeit zu geben, den Arbeitsplatz zu suchen, der ihrem Humankapital am besten entspricht. Ohne diese Absicherung müssten Arbeitslose auch „unpassende“ Tätigkeiten annehmen und wären dann weniger produktiv als es ihren Fähigkeiten entspricht. Volkswirtschaftliche Effizienzverluste wären die Folge.

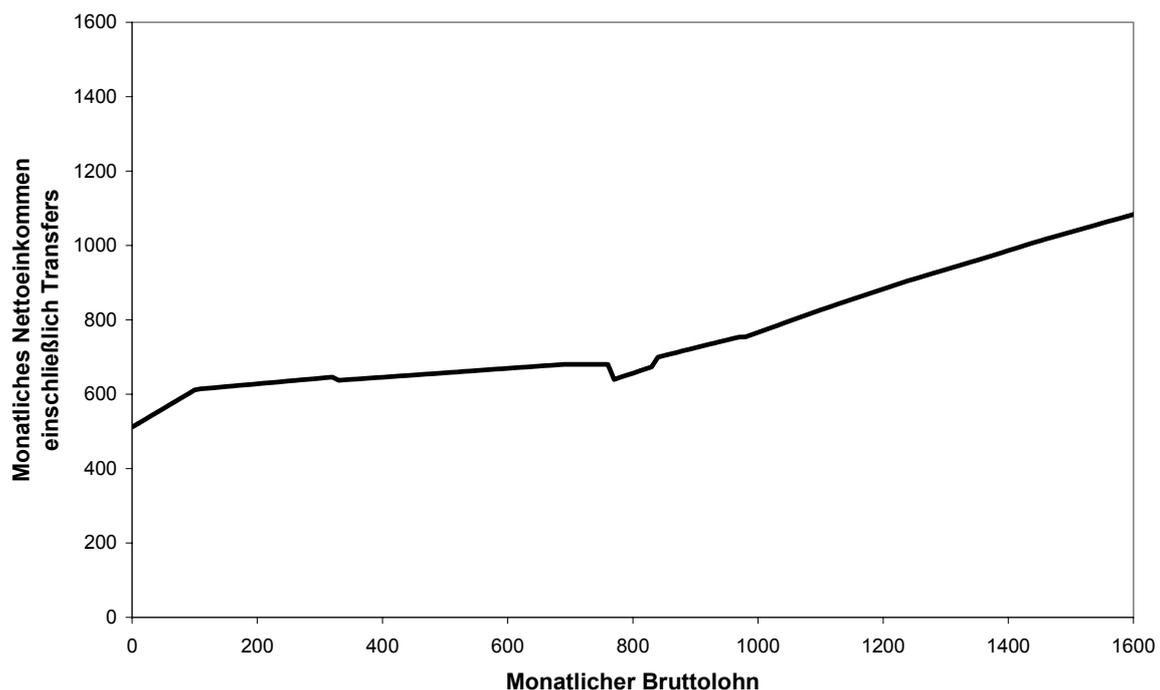
Sozialstaatliche Absicherung führt darum erst dann zu einer ineffizienten Einschränkung der Arbeitsmarktflexibilität, wenn das Niveau oder die Dauer der Transferansprüche die Lohnvorstellungen von Arbeitslosen, ihre so genannten *Anspruchslöhne*, über das Niveau hinaus heben, das sie mit ihrer Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich erzielen können. Hierdurch wird das am Arbeitsmarkt realisierte Lohnspektrum eingeschränkt. Stellen, die einen Lohn unterhalb des Anspruchslohnes bieten, sind schwierig zu besetzen, weil sie nicht nachgefragt werden. Sie werden, wenn diese Situation dauerhaft besteht, möglicherweise wegrationalisiert. Auf diesem Weg können wohlfahrtsstaatliche Institutionen zu einer Erstarrung von Teilssegmenten des Arbeitsmarktes beitragen, weil das Spektrum der angebotenen und nachgefragten Arbeitsplätze kleiner wird.

Bei einer solchen Diagnose reicht eine Deregulierung des Arbeitsmarkts zur Förderung der Arbeitsnachfrage allein nicht aus, um beschäftigungspolitische Erfolge zu erzielen. Um das hierfür erforderliche Maß an Lohnflexibilität herzustellen, sind zugleich Anpassungen im sozialen Sicherungssystem notwendig. Tatsächlich haben viele beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder einen umfassenderen Reformansatz verfolgt, bei dem die Deregulierung des Arbeitsmarktes mit Reformen der sozialstaatlichen Institutionen verknüpft wurde, um stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme zu setzen.

Es spricht einiges dafür, dass das bestehende soziale Sicherungssystem erheblich zur Inflexibilität des deutschen Arbeitsmarkts beiträgt. Abbildung 6 veranschaulicht das häufig unter dem Begriff der *Armutsfalle* diskutierte Anreizproblem für gering qualifizierte Arbeitskräfte, das von der breiten Mehrheit der Ökonomen dafür verantwortlich gemacht wird, dass sich in Deutschland kein Niedriglohnsektor entwickelt hat, wie er für Länder mit niedriger struktureller Arbeitslosigkeit typisch ist. Gezeigt ist das monatliche Nettoeinkommen einschließlich Sozialtransfers (Sozialhilfe, Wohngeld), das einem Alleinstehenden in Westdeutschland in Abhängigkeit vom monatlichen Bruttolohn aus abhängiger Beschäftigung zur Verfügung steht. Kennzeichnend ist hierbei der nahezu horizontale Verlauf der Einkom-

menskurve bei geringem Arbeitseinkommen. Dieser ergibt sich aus dem in Deutschland geltenden Grundprinzip, dass Sozialhilfe und ergänzende Sozialtransfers überwiegend daran geknüpft sind, dass *nicht* gearbeitet wird. Darum wird im unteren Einkommensbereich erzieltes Arbeitseinkommen mit hohen Transferenzugsraten belegt; das verfügbare Einkommen des Haushaltes lässt sich durch eine geringfügige Beschäftigung also kaum erhöhen.

Abbildung 6: Die Armutsfalle in Deutschland



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anders ausgedrückt lohnt sich die Arbeitsaufnahme für diejenigen Arbeitskräfte nicht, deren Produktivität und damit Stundenlöhne so gering sind, dass sie dem Bereich der hohen Grenzbelastung des Arbeitseinkommens, der in Abbildung 6 erst bei etwa 800 € endet, selbst mit einer Vollzeitbeschäftigung nicht entkommen können. Es ist daher zu erwarten, dass dieses Lohnsegment wegen des ausbleibenden Arbeitsangebots austrocknet. Tatsächlich setzen die für die untersten Lohngruppen vereinbarten Tariflöhne, selbst in einem typischen Niedriglohnbereich wie dem Hotel- und Gaststättengewerbe, erst oberhalb der Armutsfalle ein. Praktisch bedeutet das: Selbst wenn in diesem Wirtschaftszweig durch Deregulierung, etwa durch verminderten Kündigungsschutz, zusätzliche Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeits-

kräften geschaffen werden würde, bliebe ein positiver Beschäftigungseffekt aus, wenn nicht auch das bestehende Transfersystem reformiert wird.

Ein zweites Beispiel für ein Segment des deutschen Arbeitsmarktes, in dem bestehende sozialstaatliche Regelungen erhebliche Rigiditäten verursachen, ist der Arbeitsmarkt für Ältere. Relativ großzügige Transferregelungen bei vorzeitigem Ruhestand haben die Anspruchslöhne älterer Arbeitnehmer erhöht. Die hiermit verbundene Lohnrigidität trägt erheblich zu den verminderten Beschäftigungschancen dieser Bevölkerungsgruppe bei. Im internationalen Vergleich ist der positive Zusammenhang zwischen der Großzügigkeit der Vorruhestandsregelungen und der Arbeitslosigkeit der über 55-jährigen gut erkennbar. Deutschland bewegt sich bei beiden Kenngrößen in der Spitzengruppe.

Ein entscheidender Ansatzpunkt für eine beschäftigungspolitisch wirksame Sozialstaatsreform, dies zeigen auch die Erfahrungen aus anderen Ländern, liegt also darin, höhere Anforderungen an die Transferempfänger zu stellen. Wirkungsvoller als die pauschale Absenkung von Lohnersatzquoten erscheinen dabei die zeitliche Begrenzung von Transferansprüchen sowie die Bindung des Transferbezuges an Arbeitsleistungen, das so genannte Workfare-Konzept.⁷

Vor diesem Hintergrund weisen verschiedene Bestandteile der jüngsten Hartz-Reformen in die richtige Richtung. Hierzu gehören die verkürzte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose, die verschärften Zumutbarkeitsregeln bei andauernder Arbeitslosigkeit und insbesondere die vorgesehene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II für Langzeitarbeitslose. Das schwerwiegende Anreizproblem, das sich aus der in Deutschland nicht konsequent verwirklichten Verknüpfung von Transferleistungen zur Einkommenssicherung an den Zustand der Beschäftigung (innerhalb oder außerhalb des regulären Arbeitsmarktes) ergibt, bleibt aber trotz dieser Maßnahmen weiterhin bestehen.

Selbstverständlich wäre bei weiter reichenden Reformen zu berücksichtigen, dass bei einem Teil der Transferempfänger starke Leistungshemmnisse vorliegen. Um bei besonderen Problemlagen eine Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, wären zusätzliche staatliche Hilfen (Qualifizierung, Kinderbetreuung, gesundheitliche Betreuung) unerlässlich. Trotz-

⁷ Vgl. zum Beispiel Bonin/Kempe/Schneider (2003).

dem kann eine an Beschäftigungszielen orientierte Sozialpolitik vermutlich nicht ohne eine Erhöhung der Anreize zur Arbeitsaufnahme für die Arbeitslosen auskommen.

5. Schlussbemerkungen

Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit in Deutschland ist überwiegend struktureller Natur. Staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt sind zwar nicht der Auslöser der Zunahme der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahrzehnten. Sie haben aber wesentlich zu ihrer Verfestigung beigetragen. In Anbetracht der spezifischen Struktur der Arbeitslosigkeit, die sich auf benachteiligte Gruppen wie Geringqualifizierte, Ältere und Frauen konzentriert, dürfte für die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland jedoch weniger eine generelle Überregulierung des Arbeitsmarktes durch Arbeitsschutz- und Beschäftigungsvorschriften verantwortlich sein als vielmehr die Verhinderung ausreichender Lohnflexibilität und Lohndifferenzierung durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen.

Eine Deregulierung des Arbeitsmarktes, die den Unternehmen Kostenvorteile verschafft und somit die Arbeitsnachfrage stärkt, kann nur dann erfolgreich zur Verringerung der herrschenden Arbeitslosigkeit beitragen, wenn die hierdurch geschaffene zusätzliche Nachfrage auch auf Arbeitskräfte trifft, die bereit sind, zu den von den Unternehmen gebotenen, durch den Abbau staatlicher Kontrolle tendenziell verschlechterten Konditionen zu arbeiten. Dazu ist es erforderlich, die soziale Sicherung so umzubauen, dass sich mehr Arbeitsanreize bieten. Das Potenzial für eine Beschäftigungssteigerung durch Arbeitsmarktflexibilisierung liegt demnach in erster Linie in einer konsequenten Neuausrichtung der Sozialpolitik. Flexiblere Regeln für die Beschäftigung könnten dabei helfen, ein auf diesem Weg wachsendes Arbeitsangebot leichter in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie würden auch zusätzlichen Lohnspielraum schaffen.

Ein umfassenderer, auf Lohnflexibilisierung zielender Reformansatz könnte in Deutschland sowohl die Struktur der Beschäftigung verbessern als auch das Niveau der Arbeitslosigkeit nachhaltig senken. Dennoch gäbe es mit Sicherheit, vor allem während einer Übergangsphase, innerhalb der sich die erforderliche Ausdifferenzierung der Löhne vollzieht, Gewinner und Verlierer. Selbst wenn zur Schaffung ausreichender Arbeitsanreize eine weitere Verschlechterung der Transferleistungen an Arbeitslose nicht vermieden kann, ist der Staat somit nicht aus seiner Verteilungsverantwortung entlassen. Die volkswirtschaftlichen Gewinne, die

mit einem Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit zu erzielen sind, müssen auf diejenigen umgelenkt werden, die etwa wegen psychosozialer oder gesundheitlicher Defizite auf Dauer nicht für den Arbeitsmarkt aktiviert werden können.

Literatur

- Addison, J. und P. Teixeira (2001), The Economics of Employment Protection, IZA Discussion Paper Nr. 831, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Bauer, T., S. Bender und H. Bonin (2004), Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments, IZA Discussion Paper Nr. 1105, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Boeri, T. und J. Jimeno-Serrano (2003), The Effects of Employment Protection: Learning from Variable Enforcement, CEPR Discussion Paper Nr. 3926, Center of Economic Policy Research, London.
- Bonin, H., W. Kempe und H. Schneider (2003), Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72. Jg., 51-67.
- Borgarello, A., P. Garibaldi und L. Pacelli (2003), Employment Protection and the Size of Firms, IZA Discussion Paper Nr. 787, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Jahn, E. (2002), Zur ökonomischen Theorie des Kündigungsschutzes: Volatilität der Arbeitsnachfrage und duale Arbeitsmärkte, Berlin: Duncker und Humblot.
- Jahn, E. und C. Schnabel (2003), Bestandsschutz durch Abfindungen: Höhere Rechtssicherheit und Effizienz, *Wirtschaftsdienst*, 83. Jg., 219-223.
- Jerger, J. (2003), Wie wirkt Kündigungsschutz? *Wirtschaftsdienst*, 83. Jg., 215-219.
- Johnson, G. (1997), Changes in Earnings Inequality: The Role of Demand Shifts, *Journal of Economic Perspectives*, 11. Jg., 41-54.
- Lindbeck, A. und D. Snower (1989), *The Insider-Outsider Theory of Unemployment*, Cambridge: MIT Press.
- Nickell, S. und R. Layard (1999), Labor Market Institutions and Economic Performance, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 3, Amsterdam: North Holland, 3029-3084.
- OECD (1999), *Employment Outlook*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Verick, S. (2004), Threshold Effects of Dismissal Protection Legislation in Germany, IZA Discussion Paper Nr. 991, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Walwei, U. (2002), Labour Market Effects of Employment Protection, *IABtopics*, Nr. 48, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.