

Engelen-Kefer, Ursula; Heise, Dietmar; Berthold, Norber; Kromphardt, Jrgen

Article

Arbeitsmarktflexibilität: Gehen die Reformen in die richtige Richtung?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Engelen-Kefer, Ursula; Heise, Dietmar; Berthold, Norber; Kromphardt, Jrgen (2001) : Arbeitsmarktflexibilität: Gehen die Reformen in die richtige Richtung?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 54, Iss. 03, pp. 3-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163583>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Arbeitsmarktflexibilität: Gehen die Reformen der Bundesregierung in die richtige Richtung?

Nicht nur die Veränderungen der Arbeitswelt, die mit der Neuen Ökonomie einhergehen, sondern auch die permanent hohe Arbeitslosigkeit verlangen neue Regelungen für den Arbeitsmarkt. Gehen die von der Bundesregierung beschlossenen Reformen in die richtige Richtung?

Balance zwischen sozialer Sicherheit und betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten ist gewahrt

In einem marktwirtschaftlichen System ist der Staat für die Spielregeln des wirtschaftlichen Handelns verantwortlich. Diese regulierende Funktion wird von allen Marktteilnehmern, seien sie nun Arbeitnehmer oder Arbeitgeber, als notwendig und sinnvoll angesehen. Ausgewogene staatliche Regulierung ist nicht etwas Schädliches, sondern für das Funktionieren des Systems Notwendiges. Allerdings ist es notwendig, dass die Regulierungen transparent sind, dass gleiche Bedingungen für alle gelten und sowohl vom Umfang als auch von der Dichte der Regulierung akzeptiert werden.

Dieser Beitrag beschränkt sich auf die Regulierung des Arbeitsmarktes. Dies ist der sensibelste Bereich, weil der »Marktteilnehmer« Arbeitnehmer in hohem Maße von seiner Arbeit abhängig ist und deswegen die staatliche Regulierung neben der Marktordnung für ihn auch Schutzfunktion bedeutet, auf die nicht verzichtet werden kann. Bei ihrem Handeln müssen die staatlichen Instanzen diese beiden Funktionen der Regulierung beachten und in ein angemessenes Verhältnis bringen.

Zunächst stellt sich die Frage: Ist die Regulierung am deutschen Arbeitsmarkt tatsächlich rigoroser als in anderen Ländern? Wenn man über die Grenzen schaut, ist festzustellen, dass alle europäischen Länder Regulierungen zulassen und in allen Ländern auch die Schutzfunktion der Regelungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Die USA als Vergleichsmaßstab sind ungeeignet, weil das gesamte soziale Sicherungssystem sich grundlegend von den europäischen Systemen unterscheidet. Größere unternehmerische Freiheit wird mit erheblicher

sozialer Ungleichheit und vielen gesellschaftlichen Folgeproblemen erkaufte. Die europäischen Länder gehen einen anderen Weg, sie haben sicherlich unterschiedliche Ansätze, aber insgesamt sind die Unterschiede zu Deutschland nicht gravierend.

Nicht die absolute Höhe der Regulierung ist von Bedeutung, sondern, ob Benachteiligungen im Vergleich zu Konkurrenzbetrieben gegeben sind. Im europäischen Vergleich steht Deutschland nicht schlecht da. Die ökonomische Flexibilität muss erlauben, dass die einzelnen Länder unterschiedliche Wege gehen, insgesamt sind die Standards aber vergleichbar. Ich habe deswegen erheblichen Zweifel an der These, dass Unternehmen allein deswegen Mitarbeiter nicht einstellen, weil z.B. der Kündigungsschutz zu streng ist oder Betriebsräte bestimmte Mitbestimmungsrechte haben, wie dies von Arbeitgeberfunktionären immer wieder behauptet wird. Ein Unternehmen stellt dann Arbeitnehmer ein, wenn sie benötigt werden und die Produktivität des Unternehmens sich am Markt behaupten kann.

In Deutschland wurden in den letzten Jahren zahlreiche Regelungen im europäischen Kontext verändert. So ist z.B. der Kündigungsschutz nicht so streng, wie in der öffentlichen Diskussion häufig unterstellt wird. Aus betrieblichen Gründen kann ein Arbeitgeber jederzeit Arbeitnehmer entlassen, wenn er die Regeln der Personalauswahl beachtet. Dabei sind sozial schwächere und längerfristig Beschäftigte und Ältere mehr geschützt als andere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dieses Prinzip ist richtig und sinnvoll. Der Kündigungsschutz fordert auch von den Unternehmen soziale Verantwortung für die Mitarbeiter, ansonsten würden Schwächere verstärkt ausge-



Ursula Engelen-Kefer*

* Dr. Ursula Engelen-Kefer ist stellvertretende Vorsitzende des DGB.

grenzt mit der Folge, dass Langzeitarbeitslosigkeit entsteht und die Sozialversicherungsbeiträge weiter ansteigen. Von diesem Auswahlprinzip sind inzwischen zahlreiche Ausnahmen zugelassen, was die Flexibilität der Betriebe erhöht und auch dazu beiträgt, dass ältere Arbeitslose ohne Vorbehalte und rechtliche Einschränkungen wieder beschäftigt werden können.

Der Kündigungsschutz ist in einigen europäischen Nachbarländern, z.B. in den Niederlanden deutlich strenger geregelt. In anderen Ländern ist er geringer (z.B. Dänemark), dafür wird ein höheres Arbeitslosengeld gezahlt. Deutschland ist einen Mittelweg gegangen. Eine vergleichende Studie der OECD aus dem Jahr 1999 über den Zusammenhang zwischen Rigidität des Kündigungsschutzes und Beschäftigungsgrad hat im Übrigen ergeben, dass der vielbeschworene Zusammenhang zwischen starkem Kündigungsschutz und höherer Arbeitslosigkeit in keiner Weise besteht. Die sehr sorgfältige Analyse aller Kündigungsschutzsysteme der OECD-Länder hat nämlich erwiesen, dass Arbeitsmarktdynamik (Häufigkeit des Arbeitsplatzwechsels), Frequenz und Dauer von Arbeitslosigkeit und durchschnittliche Beschäftigungszeiten im selben Arbeitsverhältnis von anderen Faktoren bestimmt werden als vom Kündigungsschutzsystem eines Landes. Die Studie ergab übrigens auch, dass der deutsche Kündigungsschutz durchaus nicht besonders rigide ist. Er liegt gemeinsam mit dem vieler anderer Länder im Mittelfeld und wird z.B. von Frankreich, Griechenland, Italien und Portugal übertroffen.¹

Auch die Arbeitsmarktpolitik wurde reformiert. Die Arbeitsmarktpolitik wurde eindeutiger auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet, und die Eigenverantwortung des Arbeitslosen wurde stärker eingefordert. Die finanziellen Mittel der Arbeitsförderung können flexibler und marktgerechter eingesetzt werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Die Bedeutung von öffentlich geförderter Beschäftigung geht zurück zugunsten von mehr Qualifizierung und Hilfen der Vermittlung. Weitere Reformen folgen in den Arbeitsämtern selbst durch Dezentralisierung von Entscheidungen, verbesserte Datenunterstützung, Schulung der Mitarbeiter und Stärkung der Vermittlung. Dies wird die Effizienz der Vermittlung und der Arbeitsmarktpolitik weiter erhöhen. In der Arbeitsmarktpolitik kann es aber keinen Stillstand geben, weitere Veränderungen sind notwendig, um die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen zu verstärken, den Transfer von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei betrieblichen Krisen zu erleichtern und die Beschäftigungschancen Älterer zu erhöhen.

Es muss aber auch berücksichtigt werden, dass die Arbeitsämter eine sozialpolitische Funktion haben und eine

reine Bestenauslese volkswirtschaftlich nicht sinnvoll ist. Belastet wird der Arbeitsmarkt durch Folgewirkungen der deutschen Einheit; bei internationalen Vergleichen wird dieser Aspekt häufig übersehen.

Unumstritten dürfte auch sein, dass es sinnvoll ist, Teilzeitarbeit zu fördern. In der Verbreitung von Teilzeitarbeit hängt Deutschland im europäischen Vergleich erheblich nach. Auf diesen Mangel hat die Bundesregierung mit der Einführung gesetzlicher Teilzeitanprüche (Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000) reagiert. Bei realistischer Betrachtung ist nicht zu erwarten, dass dieses Gesetz zu erheblichen Konflikten in den Betrieben führt. Hier wird ein Horrorszenario an die Wand gemalt, das nichts mit der Wirklichkeit zu tun hat. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können in der Regel sehr realistisch einschätzen, ob die Argumente des Arbeitgebers, die ggf. gegen Teilzeit vorgebracht werden, berechtigt sind oder nicht. Es wird zwar zu betrieblichen Diskussionsprozessen kommen, die aus meiner Sicht erwünscht sind. Ein gewisser Druck auf die Arbeitgeber ist schon notwendig – nur so können die Chancen für Teilzeitarbeit erschlossen werden. Gerichtliche Auseinandersetzungen werden jedoch der Ausnahmefall bleiben. Dieses Gesetz wird die Teilzeitquote erhöhen, zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen und die Beschäftigungschancen von Frauen erhöhen.

Auch die Ausweitung der Mitbestimmung der Betriebsräte kann nicht ernsthaft kritisiert werden. Dem Wandel der Produktionsstrukturen und Betriebsstrukturen muss der Wandel der Betriebsräte und der Kompetenzen der Betriebsräte folgen. Insgesamt haben die Betriebsräte sich bewährt als Mittler zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und erfüllen damit eine betriebswirtschaftliche Funktion. Zunehmende Leiharbeit, vermehrt abhängige Selbständige und Outsourcingprozesse in den Betrieben sind betriebswirtschaftliche Strategien, die für die Arbeitgeber erhebliche Vorteile bedeuten, für die Arbeitnehmer aber eine deutliche Einschränkung der sozialen Sicherheit zur Folge haben. Die Erweiterung der Mitbestimmung der Betriebsräte auf atypische Formen abhängiger Beschäftigung ist nicht nur sinnvoll, sondern notwendig.

Bleiben die Tarifverträge: Tarifverträge haben auch den Sinn, den Wettbewerb der Unternehmen auf der Ebene der Personalkosten zu steuern. Ziel des Flächentarifvertrages ist es, den Wettbewerb nicht über Löhne auszutragen, sondern über Innovationen, Entwicklung, Produktivität. Mit dem System der Flächentarifverträge ist die deutsche Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten überdurchschnittlich gut gefahren und konnte sich technologisch an der Weltspitze behaupten. Pro Kopf hat Deutschland die höchsten Exportquoten aller Länder. Absolut liegt Deutschland nur hinter den USA zurück, bei einer deutlich kleineren Bevölkerung. Der

¹ OECD (1999), »Employment Protection and Labour Market Performance«, *Employment Outlook*, Juni.

Flächentarifvertrag sichert dieses hohe technologische Niveau.

Diese wichtige ordnungspolitische Funktion würde durchlöchert werden, wenn die Tarifverhandlungen auf die betriebliche Ebene verlagert oder zu viele Ausnahmen durch Öffnungsklauseln erlaubt werden. Nur in Ausnahmefällen können hierdurch Arbeitsplätze erhalten werden. Man stelle sich vor, die Strukturkrise der ostdeutschen Bauindustrie wäre über Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen bewältigt worden. Die Löhne wären bis auf das Existenzminimum gefallen, die Probleme wären die gleichen geblieben. Ausnahmefälle sind z.B. gegeben, wenn sich kurzfristig entscheidende Rahmenbedingungen verändert haben, die bei Abschluss des Tarifvertrages nicht vorhersehbar waren. In diesen Fällen sind die Gewerkschaften bereit, Öffnungsklauseln zu akzeptieren, und haben dies in der Vergangenheit auch getan. Öffnungsklauseln können allerdings nicht den Sinn haben, betriebswirtschaftliche Fehler auf Kosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu korrigieren oder Darlehen an Banken zu finanzieren.

Im Übrigen sind die Tarifverträge weit flexibler, als vielfach angenommen wird. So wurden z.B. in zahlreiche Tarifverträge der Metallindustrie Klauseln aufgenommen, um in »gravierenden« Fällen, z.B. zur Abwendung einer Insolvenz für Einzelunternehmen, Sonderregelungen zu finden und damit einen Beitrag zum Erhalt der Unternehmen und der Arbeitsplätze zu leisten. Weiter gibt es Tarifverträge, die befristete Arbeitszeitverlängerungen vorsehen, z.B. in der Zigarettenindustrie oder auch in der Metallindustrie.

In der Chemieindustrie wurden Arbeitszeiten mit einem Arbeitszeitkorridor von fünf Stunden vereinbart. Das Gleiche gilt für die Kunststoffverarbeitung und die Textil- und Bekleidungsindustrie. Andere Tarifverträge sehen befristete Arbeitszeit oder befristete Reduzierungen der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich vor, z.B. im Bankensektor, in der Druckindustrie, im Groß- und Außenhandel oder in der Holzverarbeitenden Industrie. Es gibt sogar Tarifverträge, in denen unterschiedliche Tarifanpassungen nach Betriebsgröße vorgesehen werden, und in zahlreichen Tarifverträgen gibt es inzwischen Einstiegstarife für bestimmte Beschäftigtengruppen. (Die Einzelheiten können in der Ausarbeitung des WSI-Tarifarchivs über tarifliche Öffnungsklauseln nachgelesen werden.)

Die von der Bundesregierung angestrebten Reformen gehen in die richtige Richtung, auch wenn sie die Gewerkschaften nicht in allen Punkten zufrieden stellen können. Es ist nicht zu erwarten, dass der Aufbau von Arbeitsplätzen behindert wird, andererseits wird aber auch die Konkurrenzsituation der Unternehmen nicht derart verschlechtert, dass sie genötigt sind, Arbeitsplätze abzubauen. Die Reformen des Arbeitsmarktes müssen eine ausgewogene Balance zwischen sozialer Sicherheit und betriebswirtschaftlichen Not-

wendigkeiten umfassen. Dieser Grundsatz ist bei den anstehenden oder bereits durchgeführten Reformen nicht verletzt worden.

Es ist höchste Zeit, dass die Unternehmen die verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und längerfristige beschäftigungsorientierte Tarifpolitik dazu nutzen, mehr Arbeits- und Ausbildungsplätze zu schaffen. Hierzu können und müssen die weiter gestiegenen bezahlten Überstunden endlich in Mehrarbeit umgesetzt werden.



Dietmar Heise*

Die Reformen führen zur weiteren Erstarrung des Arbeitsmarktes

Die deutschen Arbeitgeber fordern schon seit Jahren eine größere Deregulierung des Arbeitsmarktes in unserem Land. Wären es nur wir, dann könnte man hinter dieser Forderung einseitige Interessen der Unternehmer vermuten, doch auch andere hochrangige und reputierte Institutionen, wie die OECD oder der Sachverständigenrat, mahnen eine höhere Arbeitsmarktflexibilität an (OECD 1999, S. 91 ff.; Sachverständigenrat 2000, 339 ff.). Selbst bei anhaltendem Wirtschaftswachstum wird es kaum möglich sein, die Zahl der Arbeitslosen substantiell zu verringern, wenn die strukturellen Probleme am Arbeitsmarkt ungelöst bleiben. Nur durch Deregulierung und Flexibilisierung, so der breite Konsens, können die Sockelarbeitslosigkeit vermindert, die Langzeitarbeitslosen wieder in den Arbeitsmarkt integriert und insgesamt der Anteil der Erwerbspersonen erhöht werden. Letztlich geht es darum, das ökonomische Potential Deutschlands zur allseitig vorteilhaften Erhöhung der Wohlfahrt auszunutzen.

Flexibilisierungserfordernisse

Die arbeitsmarktpolitischen Implikationen der wissenschaftlichen Analysen weisen überwiegend in die gleiche Richtung:

Was unsere Volkswirtschaft braucht, ist eine Reform des Arbeitsrechts, besonders des *Kündigungsschutzes*. Die Anpassung der Beschäftigung an betriebliche Erfordernisse ist durch die Rechtsprechung mit untragbaren Risiken und meistens Kosten für die Unternehmen verbunden. Diese Kosten sind eine Belastung für jeden Arbeitsplatz, die eine

Barriere gegen einen stärkeren Beschäftigungsaufbau in prosperierenden Zeiten darstellt. Damit es zur Notwendigkeit von Entlassungen erst gar nicht kommt, ist zudem die Arbeitszeit stärker zu flexibilisieren. Mehr noch als bislang muss es erlaubt sein, in saisonalen Hochphasen oder bei unerwarteten Nachfragespitzen länger zu arbeiten und in ruhigeren Zeiten entsprechend weniger. Die laufende und alljährlich wiederkehrende Diskussion über vermeintlich zu viele Überstunden ist diesbezüglich völlig kontraproduktiv.

Die *Arbeitslosenversicherung* muss den Leistungsempfängern einen Anreiz geben, möglichst schnell wieder eine Arbeit aufzunehmen, damit ihr Humankapital nicht entwertet und Potential genutzt wird. Der Fokus muss auf eine aktivierende Beschäftigungspolitik gerichtet sein und nicht auf die Schaffung immer neuer Fördermaßnahmen. Die Einsicht der Arbeitsmarktpolitiker hierzu scheint allerdings gering zu sein, obwohl es deutliche Hinweise auf die Nutzlosigkeit vieler Arbeitsförderungsmaßnahmen gibt. Die Bundesanstalt für Arbeit muss daher dringend eine unabhängige wissenschaftliche Evaluierung ihrer Förderinstrumente vornehmen lassen oder zumindest die entsprechenden Daten der Fachöffentlichkeit zur Verfügung stellen.

Insgesamt ist es erforderlich, die *Lohnstruktur* stärker ausdifferenzieren. Zum einen müssen regionale Unterschiede stärker berücksichtigt werden, und zum anderen müssen gering Qualifizierte die Möglichkeit bekommen, eine Arbeit mit einer ihrer Produktivität entsprechenden Entlohnung aufzunehmen. Nicht nur nach unten muss die Auspreisung ganzer Gruppen potentiell Erwerbstätiger unterbleiben, auch sollte die Lohnstruktur nach oben ausreichend Anreiz bieten, damit Arbeitnehmer angehalten werden, Investitionen in ihr Humankapital zu tätigen. Nicht zuletzt wird von allen Seiten und besonders den Arbeitgebern gefordert, dass das *Bildungssystem* stärker auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes reagiert und selbst effizient organisiert ist (BDA 2000, S. 26 ff.).

Antworten der Bundesregierung

Ausgehend von den aufgeführten Erfordernissen muss man die geplanten und zum Teil schon realisierten Reformen der Bundesregierung beurteilen:

Seit dem 1. Januar 2001 ist die Befristung von Arbeitsverträgen durch die Bundesregierung deutlich eingeschränkt worden. Nach der neuen Regelung sind *befristete Arbeitsverhältnisse* ohne Sachgrund nur noch bei Neueinstellungen möglich. Mit Ausnahme der über 58-Jährigen können Arbeitnehmer nur einmal in ihrem Leben bei demselben Arbeitgeber befristet eingestellt werden. Dies wird insbesondere den Bedürfnissen der Wiedereinsteiger in den Arbeitsmarkt und Langzeitarbeitslosen nicht gerecht. Aber

* Dietmar Heise ist Hauptgeschäftsführer des BDA.

auch ein Studierender, der nach seinem Bachelorabschluss ein befristetes Arbeitsverhältnis eingeht und im Anschluss einen Master macht, kann nicht erneut beim gleichen Unternehmen befristet (ohne sachlichen Grund) eingestellt werden. Für die Unternehmen steigt der bürokratische Aufwand, weil es erforderlich ist, die Personalunterlagen über einen langen Zeitraum aufzubewahren. Auch erschweren die dargestellten Regelungen einem Existenzgründer in einer Phase eines unsicheren Kapitalzuflusses durch die Eigenkapitalgeber, die finanziellen und rechtlichen Risiken aus Arbeitsverträgen zu begrenzen.

Der Wunsch der Regierungskoalition, den Anteil der Teilzeitarbeitsplätze zu erhöhen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Teilzeitarbeit ermöglicht es besonders Frauen und älteren Menschen, die bislang ihre Arbeitskraft nicht (mehr) auf dem Arbeitsmarkt angeboten haben, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Nicht realistisch ist hingegen die statisch geprägte Wunschvorstellung, dass durch Teilzeit die vorhandenen Arbeitsplätze auf mehr Personen aufgeteilt werden und sich hierdurch die Arbeitslosigkeit verringert (Klös und Schäfer 2000).

Der *Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit*, wie er von der Bundesregierung initiiert wurde, vermag die gewünschte Flexibilisierung nicht zu erreichen. Ganz im Gegenteil führt der Anspruch des Mitarbeiters auf eine fast frei wählbare Reduktion seiner Arbeitszeit zu einer erheblichen Störung des Betriebsablaufs und des Betriebsfriedens. Über die konkrete Ausgestaltung wird es zwischen Arbeitgeber und -nehmer zu Streitfällen wegen der ungenügenden Spezifität des Gesetzes kommen, die langwierig und teuer von den Arbeitsgerichten entschieden werden müssen. Für den Arbeitgeber bedeutet der Rechtsanspruch damit eine steigende Unsicherheit und erheblich höhere Transaktionskosten, die Teil der Kosten eines Arbeitsplatzes sind. Die Barriere, zusätzliche Mitarbeiter einzustellen, wird somit am Standort Deutschland noch erhöht.

Als weiteres arbeitsmarktpolitisches Projekt der Bundesregierung sei die »Modernisierung« des *Betriebsverfassungsgesetzes* genannt. Das Bundesarbeitsministerium begründet den Reformbedarf damit,

- dass zu viele Betriebe wegen der Kompliziertheit des Wahlverfahrens keine Betriebsräte wählen würden,
- dass die Betriebsräte und die anderen Gremien schon aktuell überlastet seien und
- dass Änderungen in der Wirtschaft neue Mitbestimmung und neue Mitwirkung erforderlich machen.

Was wird daraus neben einer Überbeschleunigung der Betriebsratswahlen gefolgert? Erzwingbare Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates sollen beispielsweise bei der Änderung von Arbeitsplätzen und -abläufen ausgeweitet und

bei der Durchführung von Gruppenarbeit sowie für zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen neu geschaffen werden. Betriebsratsgremien sollen vergrößert und Freistellungen für Betriebsräte ausgeweitet werden. Zeitarbeitnehmer sollen nicht nur bei ihrem Arbeitgeber, sondern auch im Entleiherbetrieb wählen können, und die Zuständigkeit des Betriebsrates soll durch Tarifvertrag auch auf Zulieferunternehmen ausgeweitet werden. Für die Unternehmen bedeuten die Vorhaben des Bundesarbeitsministeriums mehr Bürokratie, mehr Inflexibilität und höhere Kosten (allein durch die Ausweitung der Freistellung von Betriebsräten entstehen zusätzliche Lohnkosten von ca. 100 000 DM, teilweise sogar deutlich mehr; in einem Zweihundert-Mann-Betrieb sind das um 0,5% der Lohnkosten). Jedem Gewerkschafter sollte klar sein, dass sich Lohnkostenerhöhungen an einer Stelle andernorts in den Lohnkosten niederschlagen müssen.

Der wirkliche Reformbedarf zeigt sich vielmehr in der zunehmenden Globalisierung und Beschleunigung der Märkte und der zunehmenden Differenzierung der Unternehmensstrukturen. Jeder Betrieb muss durch Betriebsvereinbarung flexibel die für ihn passende Struktur der Arbeitnehmervertretung festlegen können. Das zeitaufwendige Verfahren der Mitbestimmung muss dringend beschleunigt werden; das gilt in besonderem Maße dort, wo Betriebsräte Mitbestimmung durch Verzögerungstaktiken und Kopplungsgeschäfte missbrauchen. Betriebliche Bündnisse für Arbeit müssen durch eine Klarstellung des Günstigkeitsprinzips so abgesichert werden, dass Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Abweichung vom Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung und -förderung auch im Einvernehmen mit dem Betriebsrat unzweifelhaft möglich sind.

Wenn dann noch vereinzelte Fehlentwicklungen in der Rechtsprechung zur Mitbestimmung korrigiert würden, wäre eine echte Modernisierung der Betriebsverfassung auf gutem Weg.

Fazit

Die Liste der »Reformprojekte« der Bundesregierung ist nicht abschließend. Gehen die Reformen jedoch in die richtige Richtung?

Empirische Untersuchungen der OECD zeigen, dass mit der Arbeitsmarktregulierung auch die Beschäftigung sinkt (Klös und Schäfer 2000, S. 12 ff.). Politisch angezeigt wäre somit eine Deregulierung und Flexibilisierung. Die Politik der Bundesregierung führt hingegen zu einer weiteren Erstarrung des Arbeitsmarktes sowie einer Verfestigung der hohen Sockelarbeitslosigkeit. Die rot-grüne Koalition ist damit verantwortlich, wenn Menschen mit geringer Qualifikation aus dem Arbeitsleben herausgehalten werden, mit allen sich daraus ergebenden gesellschaftlichen Konsequenzen. Sie för-

dert die Verlagerung von Produktionsstandorten ins Ausland und reduziert die Zahl derjenigen, die eine legale Arbeit suchen. Der eingeschlagene Weg ist das Gegenteil von dem, was unser Land benötigt.

Literatur

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2000), *Für eine neue Bildungsoffensive*, Berlin.
Klöß, H.P. und H. Schäfer (2000), »Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigung: Zur Arbeitsmarktrelevanz einer Reregulierung«, *iwtrend* (4), 114.
OECD (1999), *Wirtschaftsberichte – Deutschland*, Paris.
Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), *Jahresgutachten 2000/01 Chancen auf einen höheren Wachstumspfad*, Wiesbaden.



Norbert Berthold*

Deutschland in der institutionellen Verflechtungsfalle

Die Welt verändert sich im raschen Tempo. Weltweit offenere Märkte verstärken den internationalen Handel, machen dem Kapital und immer öfter auch der Arbeit schnellere Beine, der technische Fortschritt verbreitet sich viel zügiger als früher. Die Chancen aber auch die Risiken von Arbeitnehmern und Unternehmungen nehmen zu, der strukturelle Wandel beschleunigt sich. Das alles lässt auch die Arbeitsmärkte nicht unberührt (Berthold 2000a). Die Nachfrage nach Arbeit ist instabiler, und die sektorale, regionale und qualifikatorische Struktur der Arbeitsnachfrage verändert sich. Wettbewerblichere Güter- und Kapitalmärkte machen die Arbeitsnachfrage elastischer, die mengenmäßigen Auswirkungen exogener Schocks damit größer. In sich relativ homogene Gruppen von Unternehmungen und Arbeitnehmer gehören der Vergangenheit an, beide werden heterogener. Der sektorale Strukturwandel drängt die großen Unternehmungen im industriellen Sektor immer mehr an den Rand, kleinere und mittlere Unternehmungen im Dienstleistungsbereich werden wichtiger. Der Facharbeiter in der Industrie wird durch einen Arbeitnehmer abgelöst, der dienstleistungsintensiver produziert, die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitnehmer steigt, die nach gering qualifizierten geht zurück.

Die wirtschaftlichen Akteure können in diesem Umfeld nur bestehen, wenn sie möglichst schnell und differenziert auf die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten reagieren. Der volatileren Nachfrage nach Arbeit kann sinnvoll nur mit flexiblen Reallöhnen oder einer höheren Qualifikation der Arbeitnehmer begegnet werden. Das eine ist grundsätzlich sofort möglich, das andere erfordert Investitionen in Humankapital und braucht daher eine gewisse Zeit. Die mit dem

* Prof. Dr. Norbert Berthold ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik an der Universität Würzburg.

strukturellen Wandel verbundene stärkere sektorale, regionale und qualifikatorische Differenzierung kann nur erfolgreich gemeistert werden, wenn die Lohnstrukturen flexibel und die Arbeitnehmer räumlich und beruflich mobil sind. Mit flexiblen Lohnstrukturen können sich die Arbeitnehmer Zeit kaufen, die sie dann aber auch nutzen müssen, um sich den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Schon auf mittlere Sicht bleibt ihnen allerdings nichts anderes übrig, als in die Sektoren und Regionen abzuwandern, in denen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, und sich die Berufe auszusuchen, die neu angeboten werden. Von alledem ist in Deutschland noch zu wenig zu spüren.

Gefangen in der institutionellen Verflechtungsfalle

Die Arbeitsmärkte sind so wenig flexibel, weil Deutschland in einer institutionellen Verflechtungsfalle sitzt. Es existiert ein eng gewobenes institutionelles Geflecht, das sich wie Mehltau auf die Arbeitsmärkte gelegt hat (Berthold 2000c). Ein nach wie vor hoher Zentralisierungsgrad der Tarifauseinandersetzungen ist die Basis der Marktmacht der Arbeitsplatzbesitzer. Der Flächentarif ist ihr Markenzeichen, inflexible Löhne und Lohnstrukturen, immobile Arbeitnehmer führen zu einer persistent hohen Arbeitslosigkeit. Marktmacht ist auf bestreitbaren Märkten allenfalls ein temporäres Problem, nicht so auf den Arbeitsmärkten. Das hat damit zu tun, dass die Politik den Tarifpartnern in ihrem wettbewerbsfeindlichen Verhalten zu Hilfe eilt. Mit einem gut ausgebauten, zentral organisierten beitrags- und steuerfinanzierten Sozialstaat und einem kooperativen fiskalischen Föderalismus, die den Wettbewerb weitgehend unterdrücken und die Subventionsmentalität fördern, stellt die Politik zwei Kanäle zur Verfügung, über die es den Tarifpartnern gelingt, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen (Berthold 2000b).

Die alte Bundesregierung hat zu lange nichts getan, um das institutionelle Geflecht zu entwirren und die Arbeitsmärkte flexibler zu gestalten. Erst zu Ende ihrer Regierungszeit raffte sie sich auf, einige kleinere arbeitsmarkt- und sozialpolitische Veränderungen vorzunehmen. Dazu zählte die Entscheidung, die gesetzliche Lohnfortzahlung im Krankheitsfall einzuschränken und den Kündigungsschutz für kleinere Unternehmungen zumindest ein bisschen zu entschärfen. Der heftigen Forderung, auch aus den eigenen Reihen, das damalige 610- bzw. 630-Mark-Gesetz zu korrigieren, widerstand sie. Die alte Bundesregierung wollte einen größeren Schritt bei der Reform der Rentenversicherung tun. Damit hätte sie nicht nur die gesetzliche Alterssicherung auf eine solidere Basis gestellt, sie hätte auch mit dazu beigetragen, einen wichtigen Kanal zu verstopfen, über den es den Tarifpartnern über Jahrzehnte hinweg gelang, beschäftigungspolitische Lasten auf zukünftige Generatio-

nen abzuwälzen. Das wäre ein wichtiger Beitrag gewesen, die Marktmacht der Arbeitsplatzbesitzer zu verringern und die Arbeitsmärkte flexibler zu gestalten.

Seit dem Regierungswechsel wird rückreguliert. Die neue Bundesregierung hatte im Wahlkampf versprochen, die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen »Schweinerereien« der alten Regierung zu korrigieren. Das tat sie dann auch: Die gesetzliche Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wurde ebenso wie der Kündigungsschutz wieder in den alten Rechtszustand versetzt, das 630-Mark-Gesetz wurde reformiert, die Rentenreform außer Kraft gesetzt. Das alles tat der Beschäftigung nicht gut (Berthold 2000a). Die alte gesetzliche Lohnfortzahlung begünstigt nicht nur Moral hazard-Verhalten der Arbeitnehmer, sie trägt auch dazu bei, dass der Dienstleistungs- den industriellen Sektor subventioniert. Die Lohnpolitik der Gewerkschaften ist deshalb zu aggressiv, der sektorale Strukturwandel wird verzerrt. Beides tut der Beschäftigung nicht gut. Die Neuregelung des 630-Mark-Gesetzes ist ein Arbeitsplatzvernichtungsprogramm. Die Beschäftigung geht zurück, weil die Nachfrage nach geringfügiger Arbeit und das Arbeitsangebot in diesem Bereich sinken.¹ Die Beschäftigungsmauer bei 630 DM ist ein schwer zu knackendes Hindernis, so dass sich das Problem der hohen Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten verschärft.

Bundesregierung beschleunigt Regulierungsspirale

Auch beim gesetzlichen Kündigungsschutz ist der Weg zurück ein Holzweg. Er löst eine Regulierungsspirale aus, an deren Ende inflexiblere Arbeitsmärkte und eine stärker verfestigte Arbeitslosigkeit stehen. Der gesetzliche Kündigungsschutz hat sich weit über das Maß hinaus entwickelt, das ein willkürliches Verhalten der Arbeitgeber verhindern und die ökonomische Effizienz steigern soll. Er wurde durch den Gesetzgeber und die unsinnige Rechtsprechung der Arbeitsgerichte verschärft (Franz 1994), gleichzeitig stiegen die Sozialplanpflichten. Es ist eine ökonomische Binsenweisheit, wird der Austritt aus dem Markt erschwert, wird auch der Zutritt zum Markt schwieriger. Nicht nur der Zustrom in die Arbeitslosigkeit, auch der Abfluss aus ihr nimmt ab. Es ist nur auf den ersten Blick unklar, wie sich ein schärferer Kündigungsschutz auf die Arbeitslosigkeit auswirkt.² Bei einem schnelleren strukturellen Wandel behindert ein strenger Bestandsschutz vor allem den Aufbau neuer Arbeits-

¹ Der ausgewiesene Anstieg der Beschäftigung ist auf die statistische Erfassung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000, S. 122).

² Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen sind hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen nicht eindeutig. Eines ist aber unbestritten, mit der Ausdehnung des Kündigungsschutzes steigt auch die Dauer der Arbeitslosigkeit. Das ist ein wesentlicher Unterschied zwischen den europäischen und amerikanischen Arbeitsmärkten.

plätze, die Beschäftigung wird negativ beeinflusst. Er befördert aber auch die Machtposition der Arbeitsplatzbesitzer, begünstigt eine aggressivere Lohn- und Tarifpolitik (Bertola 1999) und schadet der Beschäftigung.

Ein strengerer Kündigungsschutz stellt die Arbeitsplatzbesitzer allerdings nur besser, wenn es den Unternehmungen nicht gelingt, die höheren Entlassungskosten über niedrigere Löhne auf die Arbeitnehmer rückzuwälzen. Die Arbeitsplatzbesitzer setzen alles daran, besser vor Entlassungen geschützt zu werden, gleichzeitig sollen die Unternehmungen die notwendige Versicherungsprämie übernehmen. Das ist nur möglich, wenn Reallöhne und Lohnstrukturen nach unten wenig flexibel sind (Bertola und Rogerson 1997). Beides lässt sich nur durchsetzen, wenn die Arbeitsplatzbesitzer über ausreichend Marktmacht verfügen. Das ist immer dann der Fall, wenn relativ zentral verhandelt wird.³ Ein hoher Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen verschafft den Arbeitsplatzbesitzern auch die Macht, Einfluss auf die Entscheidungen der politischen Entscheidungsträger zu nehmen. Die Einführung von Mindestlöhnen, gesetzlich bzw. faktisch über die Sozialhilfe, oder die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifabschlüssen fallen in diese Kategorie. Die neue Bundesregierung ist diesem Druck erlegen, indem sie das Arbeitnehmer-Entsendegesetz entfristet und dem Tarifausschuss die schärfsten Zähne gezogen hat.

Ein schärferer Kündigungsschutz erhöht die Fixkosten der Beschäftigung. Die Unternehmungen antworten mit mehr Überstunden und Sonderschichten. Es nimmt nicht Wunder, wenn die gewerkschaftlichen Vertreter der Arbeitsplatzbesitzer fordern, die Arbeitszeiten stärker zu regulieren, vor allem die Überstunden. Die Bundesregierung hat sich diesem Ansinnen bisher noch verweigert. Es ist aber nur eine Frage der Zeit, bis sie nachgibt und die Arbeitszeiten noch stärker reguliert. Einen ersten Schritt hat sie auf diesem Felde schon getan. Die Unternehmungen versuchen seit längerem, die höheren fixen Kosten mit mehr befristeten Arbeitsverträgen abzumildern. Der strenge Kündigungsschutz schlägt vor allem bei unbefristeten Arbeitsverträgen zu Buche. Auch hier ist die Reaktion der Gewerkschaften vorprogrammiert, sie verlangen strenger regulierte befristete Arbeitsverträge. Diesem Ansinnen ist die Bundesregierung auch gefolgt. Mit Beginn dieses Jahres wurden die Möglichkeiten eingeschränkt, Arbeitsverträge zeitlich zu befristen. Damit wurde den Unternehmungen ein weiteres Instrument genommen, flexibel auf wirtschaftliche Veränderungen zu reagieren. Das ist zwar gut für die Arbeitsplatzbesitzer, aber Gift für die Beschäftigung und die Arbeitslosen.

³ Wenn individuell zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder auf betrieblicher Ebene verhandelt wird, sind effiziente Verträge möglich. Die Arbeitnehmer tauschen mehr Sicherheit des Arbeitsplatzes gegen gewisse Zugeständnisse bei der Entlohnung. Es sind weniger negative Auswirkungen auf die Beschäftigung zu erwarten. Vgl. Booth und McCulloch (1996).

Das ist aber nicht die letzte Runde in diesem Hase-und-Igel-Spiel. Es ist kein Zufall, dass Firmen, die Leiharbeit anbieten, seit einiger Zeit wie Pilze aus dem Boden schießen. Die Arbeitnehmer sind bei diesen Leiharbeitsfirmen fest angestellt. Sie genießen dort den üblichen arbeitsrechtlichen Schutz und zahlen die Versicherungsprämie. Die Entlohnung ist niedriger, die von ihnen geforderte berufliche und zeitliche Flexibilität höher. Die Unternehmungen, die auf Leiharbeitskräfte zurückgreifen, oft um die Stammbesetzung aufzustocken, bleiben flexibel. Sie werden nicht in das enge Korsett des Kündigungsschutzes eingezwängt. Es sind vor allem arbeitslose Arbeitnehmer, die ihre Arbeitskraft über Leiharbeitsfirmen zur Verfügung stellen. Für sie ist dies oft die letzte Chance, die sie wieder in den regulären Arbeitsmarkt zurückbringt. Diese Entwicklung ist den Arbeitsplatzbesitzern und ihren gewerkschaftlichen Vertretern ein Dorn im Auge, ihre Marktmacht erodiert. Es nimmt deshalb nicht Wunder, wenn vor allem die Gewerkschaften die Tätigkeiten der Leiharbeitsfirmen stärker reguliert sehen wollen. Nach den bisherigen Erfahrungen wird die Bundesregierung diesen Forderung auch nachkommen.

Bundesregierung auf immer neuen Abwegen

Die neuen Regulierungen auf den Arbeitsmärkten zeigen deutlich die Handschrift der Gewerkschaften. Das kann man auch am Teilzeitgesetz erkennen, das seit Beginn dieses Jahres in Kraft ist. Es schreibt vor, dass offene Arbeitsplätze auch als Teilzeitarbeitsplätze ausgeschrieben werden müssen, wenn sie sich dafür eignen. Allen Arbeitnehmern, die länger als sechs Monate in Unternehmungen mit mehr als 15 Arbeitnehmern beschäftigt sind, wird ein Anspruch auf Teilzeit eingeräumt. Lediglich zwingende betriebliche Gründe können dem entgegenstehen. Die Gewerkschaften träumen noch immer den Traum der »kollektiven Arbeitszeitverkürzung«, dieses Mal in einer Light-Version. Diese Form der erzwingbaren Teilzeit ist alles andere als beschäftigungsfördernd. Der Anspruch auf Teilzeit ändert die Arbeitsverträge einseitig zu Lasten der Unternehmungen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2000). Ihnen wird ein zusätzliches Risiko aufgebürdet, für das sie nicht entschädigt werden. Der vorprogrammierte Streit darüber, wann tatsächlich ein Anspruch auf Teilzeitarbeit besteht, wird die Rechtsunsicherheit erhöhen. Die rechtlichen Streitigkeiten vor den ökonomischen Argumenten nicht zugänglichen Arbeitsgerichten steigern, wie schon beim Kündigungsschutz, die Transaktionskosten.

Ein gesetzlich verordneter Anspruch auf Teilzeit ist kein Garant für flexiblere Arbeitsmärkte. Der Verweis auf den Erfolg der Teilzeit in den Niederlanden geht in die Irre, wenn nur auf den Effekt des »Worksharing« abgestellt wird. Die höhere Flexibilität auf den niederländischen Arbeitsmärkten

ten beruht neben einer flexibleren Lohnpolitik auch aus einer veränderten Struktur der Arbeit: Teilzeitarbeit und flexible Arbeit haben stark an Bedeutung gewonnen. Die allermeisten Teilzeitarbeitsplätze werden von Frauen nachgefragt, männliche Arbeitnehmer sind auf diesen Arbeitsplätzen auch in den Niederlanden noch kaum zu finden. Die empirischen Untersuchungen zeigen allerdings, dass weltweit eine Politik der Arbeitszeitverkürzung die Lage auf den Arbeitsmärkten nicht positiv beeinflusst. Der positive Einfluss der Teilzeit auf die Beschäftigung resultiert auch in den Niederlanden nicht aus dem »Worksharing«. Viel entscheidender ist, dass die Arbeitsmärkte mit dem Umfang der Teilzeit- und Flex-Arbeit flexibler geworden sind. Das kann man auch daran erkennen, dass im Jahre 1996 die Arbeitnehmer auf Abruf und mit variablen Arbeitsstunden über 40% der Flex-Arbeitnehmer ausmachten (Hartog 1999, S. 478).

Das alles sind keine guten Aussichten für ein Mehr an Beschäftigung. Die geplante Reform des Betriebsverfassungsgesetzes folgt ebenfalls diesem mit Regulierungen gepflasterten Irrweg. Es ist richtig, die institutionalisierte Form der Mitbestimmung verliert an Gewicht, die »mitbestimmungsfreie Zone« weitet sich aus (Addison, Schnabel und Wagner 2000). Das bedeutet aber nicht, dass in den Unternehmungen der Herr im Haus wieder Einzug hält. Das Gegenteil trifft zu: Arbeit und Kapital arbeiten immer besser zusammen. Die Form der Kooperation ändert sich allerdings. Es ist immer weniger die traditionelle betriebliche Mitbestimmung und immer öfter eine direkte Beteiligung der Mitarbeiter an der Unternehmung. Der derzeitige institutionelle Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes ist alles andere als zeitgemäß. Die Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmungen werden verfehlt. Beide lassen das Betriebsverfassungsgesetz links liegen. Das spricht dafür, dass das gegenwärtige institutionelle Arrangement und die betriebliche Realität nicht mehr zueinander passen. Maßgeschneiderte freiwillige betriebliche Vereinbarungen gewinnen an Bedeutung.

Die Unternehmungen werden durch solche freiwilligen Regelungen widerstandsfähiger gegen weltwirtschaftliche Veränderungen. Damit kommen sie dem Interesse der Arbeitnehmer an sicheren und gut bezahlten Arbeitsplätzen entgegen. Den Preis müssen die Gewerkschaften zahlen, ihre Macht und ihr Einfluss in den Betrieben schwindet zusehends. Das ist nicht zu bedauern. Die Regelungskompetenz muss wieder in die Betriebe zurückkehren, sie steht nicht den Gewerkschaften zu. Das Betriebsverfassungsgesetz dient nicht den Gewerkschaften, sondern den Arbeitnehmern in den Betrieben. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die geplante Reform des Betriebsverfassungsgesetzes den faktischen Machtverlust aufhalten soll. Das ist ein Irrtum: Gelingt es den Gewerkschaften nicht, eine inhaltlich adäquate Antwort auf die veränderte Unterneh-

menskultur zu finden, die kooperativer, dezentraler, beteiligungsorientierter und informationsintensiver geworden ist, wird auch ein modifiziertes Betriebsverfassungsgesetz die weitere Erosion ihres Einflusses in den Betrieben nicht aufhalten können.

Der Weg in eine bessere, weil flexiblere Zukunft

Der Regulierungsspirale der Arbeitsmärkte entkommt man nicht so einfach. Das Haupthindernis auf dem Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle ist die Marktmacht der Arbeitsplatzbesitzer und ihrer gewerkschaftlichen Vertreter, sie gilt es zu knacken. Das beste Mittel, Machtpositionen zu schleifen, ist noch immer mehr Wettbewerb. Damit ist vor allem zweierlei notwendig (Berthold 2000c): Den Arbeitsplatzbesitzern muss zum einen die Basis ihrer Marktmacht, der hohe Zentralisierungsgrad der Tarifaueinandersetzungen, entzogen werden. Eine stärker dezentrale, individuelle oder betriebliche Ausrichtung von Lohn- und Tarifpolitik ist unabdingbar. Daneben müssen zum anderen die Kanäle verstopft werden, über die es den Tarifpartnern gelingt, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. Das macht eine grundlegende Reform des Sozialstaates und der föderalen Ordnung notwendig. In beiden Bereichen ist es sinnvoll, mehr auf den Markt und weniger auf den Staat zu setzen. Wo im Bereich des Sozialen und des fiskalischen Föderalismus der Staat weiter gefordert ist, muss mehr Wettbewerb Einzug halten.

Auf wettbewerbslicheren Arbeitsmärkten erodieren die effizienzverschlingenden regulierenden Eingriffe. Die Politik der Rückregulierung kommt zum Stillstand, Deregulierung hat wieder Konjunktur. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierungen sind Mindeststandards, etwa beim gesetzlichen Kündigungsschutz oder den Regulierungen von Arbeitszeit und Arbeitsverträgen. Ein erster Schritt in diese Richtung wären gesetzliche Öffnungsklauseln. Die Bundesregierung sollte es möglich machen, die gesetzlichen und kollektivvertraglichen Regelungen durch freiwillige Vereinbarungen auf individueller oder mit qualifizierter Mehrheit auf betrieblicher Ebene abzubedingen. Das sollte nicht nur für die Mitbestimmungsregelungen des Betriebsverfassungsgesetzes gelten, es sollte auch möglich sein, auf betrieblicher Ebene von den Tarifvereinbarungen der Flächentarife abzuweichen. Die tarifliche Regelungssperre (§ 77,3 BetrVG) muss fallen. Das ist die Richtung, in die Reformen gehen sollten. Der Weg, den die Bundesregierung bisher gegangen ist und mit der geplanten Reform des Betriebsverfassungsgesetzes weiter gehen will, ist ein Irrweg, der die Arbeitslosen noch tiefer in die Arbeitslosigkeit- und Armutsfalle stößt und allen schadet. Es ist ein Programm der volkswirtschaftlichen Kapitalvernichtung, in Zeiten der Globalisierung ein besonders kostspieliges dazu.

Literatur

- Addison, J.T., C. Schnabel und J. Wagner (2000), »Die mitbestimmungsfreie Zone – ein Problemfeld?«, *Wirtschaftsdienst* 80, 361–365.
- Berthold, N. (2000a), »Abbau von Inflexibilitäten auf dem Arbeitsmarkt – Ist die Wirtschaftspolitik auf dem richtigen Weg?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, 231–234.
- Berthold, N. (2000b), *Das Bündnis für Arbeit – Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?*, Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik »Beschäftigung im vereinten Deutschland« vom 19.–22. September 2000 in Berlin.
- Berthold, N. (2000c), *Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat*, Bad Homburg.
- Bertola, G. (1999), »Microeconomic Perspectives on Aggregate Labour Markets«, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. 3, Amsterdam.
- Bertola, G. und R. Rogerson (1997), »Institutions and Labour Reallocation«, *European Economic Review* 41, 1147–1172.
- Booth, A.L. und A. McCulloch (1996), »Firing costs, unions and employment«, *Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 1347*.
- Franz, W. (1994), »Chancen und Risiken einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts aus ökonomischer Sicht«, *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 25, 439–462.
- Hartog, J. (1999), »Whither Dutch Corporatism? Two Decades of Employment Policies and Welfare Reforms«, *Scottish Journal of Political Economy* 46.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), *Jahresgutachten 2000/2001, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad*, Wiesbaden.



Jürgen Kromphardt*

Arbeitsmarktflexibilisierung: Weder Ziel noch geeigneter Maßstab der Reformen

Die Bundesregierung hat im vergangenen Jahr einige Änderungen gesetzlicher Regelungen für den Arbeitsmarkt beschlossen bzw. in die Wege geleitet. Es handelt sich dabei um die Schaffung eines gesetzlichen Anspruchs auf Teilzeitarbeit, um die unbefristete Verlängerung des andernfalls auslaufenden Gesetzes, das die befristete Einstellung von Arbeitnehmern erlaubt, ohne dass dafür ein in der Sache liegender Grund besteht, sowie um eine Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes (Betr. VG).

Bedingter Anspruch auf Teilzeitarbeit

Mit den neuen gesetzlichen Regelungen zur Teilzeitarbeit möchte die Bundesregierung einen Beitrag dazu leisten, dass die Arbeitslosigkeit abgebaut und die Beschäftigtenzahl erhöht wird. Dafür soll das eingesetzte Stundenvolumen an Erwerbsarbeit dadurch auf mehr Personen verteilt werden, dass mehr Beschäftigte nicht die volle Normalarbeitszeit, sondern kürzer arbeiten. Vorbild sind hierfür die Niederlande, in denen es nach Abschluss des »Akkords von Wassenaar« (1982) gelungen ist, in erheblichem Umfang Teilzeitarbeitsplätze zu schaffen, und zwar nicht allein im Bereich geringfügiger Beschäftigung, sondern bei allen Arten von Beschäftigung und in differenzierten Abstufungen (4-Tage-Woche, 3-Tage-Woche etc.). Die Bereitschaft der Arbeitgeber, solche Arbeitsplätze in großem Umfang zu schaffen, hat inzwischen dazu geführt, dass im Jahr 1999 laut EU-Statistik 39,4% der Beschäftigten in den Niederlanden nur Teilzeit arbeiten, gegenüber 19,0% in Deutschland. Besonders hervorzuheben ist, dass in den Niederlanden inzwi-

* Prof. Dr. Jürgen Kromphardt lehrt an der Technischen Universität Berlin Volkswirtschaftslehre und ist Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

schen auch bei Männern Teilzeitarbeit gesellschaftlich als »normal« akzeptiert wird.

Da in Deutschland die Bereitschaft der Arbeitgeber, Teilzeitarbeitsplätze zu schaffen, nicht so stark ausgeprägt ist wie in den Niederlanden und eine entsprechende Vereinbarung offenbar auch im Bündnis für Arbeit nicht erzielt werden konnte (vielleicht wurde es auch gar nicht versucht), haben Bundesregierung und Bundestag den Weg beschritten, einen bedingten gesetzlichen Anspruch auf Teilzeitarbeit zu beschließen, der daran geknüpft ist, dass dem Anspruch keine betrieblichen Gründe entgegenstehen. Damit hat dieses Recht auf Teilzeitarbeit eher einen symbolischen Charakter, denn jeder Arbeitgeber wird betriebliche Gründe finden, wenn er den Übergang auf Teilzeitarbeit verhindern will. Insofern geht die Intention des Gesetzes zwar in die richtige Richtung; es ist jedoch sehr fraglich, ob es die gewünschten Konsequenzen haben wird.

Die sowieso schon wenig ausgeprägte Bereitschaft der Arbeitgeber, Teilzeitwünschen ihrer Beschäftigten zu entsprechen, wird vermutlich auch dadurch beeinträchtigt, dass gemäß dem neuen Gesetz Teilzeitbeschäftigten, die zur Vollzeitbeschäftigung zurückkehren wollen, alle Vollzeitarbeitsplätze, die im Betrieb zu besetzen sind, angeboten werden müssen. Durch diese Rückkehrmöglichkeit wollte der Gesetzgeber offenbar die Bereitschaft der Arbeitnehmer fördern, auf Teilzeitarbeitsplätze zu wechseln.

Damit das Gesetz den gewünschten Erfolg hat, reicht die gesetzliche Regelung nicht aus, vielmehr muss ein Wandel in den Einstellungen erfolgen. Es ist offensichtlich, dass Beschäftigte, die einen relativ geringen Stundenlohn haben, nur in ganz geringem Umfang bereit sind, auf das mit der Vollzeitbeschäftigung verbundene Einkommen zu verzichten, wenn sie erst einmal einen Vollzeitarbeitsplatz errungen haben. Größere Chancen könnte die Teilzeitarbeit bei gut bezahlten Arbeitnehmern haben, deren Einkommen – besonders wenn sich zwei Erwerbstätige zu einer Lebenspartnerschaft zusammengenommen haben – auch bei einer reduzierten Arbeitszeit völlig ausreicht, um ihre Konsumwünsche zu befriedigen und außerdem im individuell gewünschten Umfang Ersparnisse anzusammeln. Angesichts der immer mehr um sich greifenden Einstellung der Arbeitgeber, von ihren gut qualifizierten Arbeitskräften, insbesondere mit akademischer Vorbildung, in erheblichem Umfang unbezahlte Überstundenarbeit zu verlangen, sind die Chancen für einen solchen Umdenkprozess gering. Es ist bedauerlich, dass in Deutschland im Gegensatz zu den Niederlanden die Bereitschaft aller Beteiligten, ihren Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten, so wenig ausgeprägt ist.

Die Reaktion der Arbeitgeber auf dieses bedingte Recht auf Teilzeitarbeit wird ein guter Indikator dafür sein, in welchem Umfang sie bereit sind, für das Ziel der hohen Beschäf-

tigung, das ihre Verbandsvertreter als Begründung für ihre ständigen Forderungen nach Arbeitsmarktreformen heranziehen, tatsächlich einen kleinen Beitrag zu leisten. Dies gilt übrigens auch für die öffentlichen Arbeitgeber; denn auch im öffentlichen Sektor sind die Teilzeitquoten sehr gering und ebenso die Bereitschaft, Teilzeitwünschen zu entsprechen.

Die Arbeitgeberverbände hätten durch einige Initiativen zugunsten der Teilzeitarbeit, die vom Sachverständigenrat in seinem neuen Jahresgutachten (Ziff. 430) als grundsätzlich begrüßenswert bezeichnet wird, nicht nur vermeiden können, dass der Gesetzgeber sich zu einer gesetzlichen Regelung veranlasst sieht, sondern sie hätten auch unter Beweis stellen können, dass ihnen an dem Ziel höherer Beschäftigung ernsthaft gelegen ist. Diese Gelegenheit haben sie nicht genutzt. Im Gegenteil, ihr Widerstand gegen die gesetzliche Regelung, verbunden mit der fehlenden Bereitschaft, sich für die Teilzeitarbeit auf anderem Wege einzusetzen, spricht eher für als gegen die Vermutung, dass die Arbeitgeberverbände an einer ernsthaften Politik für mehr Beschäftigung dann nicht mehr interessiert sind, wenn es die Entscheidungsspielräume der Unternehmer auch nur im Geringsten einzuschränken droht.

Befristete Einstellung nun unbefristet möglich

Von der Vorgängerregierung war vor einigen Jahren für eine befristete Zeit von mehreren Jahren im sog. Beschäftigungsförderungsgesetz den Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben worden, befristete Arbeitsverträge abzuschließen, auch wenn dafür ein in der Sache liegender Grund (z.B. bei Stellen für Nachwuchsförderung an den Universitäten oder bei Vertretung von Personen im Erziehungsurlaub) nicht vorliegt. Diese Regelung wäre nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz am Ende des Jahres 2000 ausgelaufen. Der Gesetzgeber hat nunmehr diese Möglichkeiten unbefristet offen gehalten, allerdings mit einer gewissen Einschränkung: Die Befristung ohne sachlichen Grund soll nur möglich sein, wenn der Arbeitgeber den Arbeitnehmer erstmals einstellt, damit die bereits im Beschäftigungsförderungsgesetz enthaltene Einschränkung auf die ersten zwei Jahre der Betriebszugehörigkeit nicht umgangen werden kann. Dies hat zu der nicht sehr erfreulichen Konsequenz geführt, dass es nicht mehr möglich ist, an ein befristetes Arbeitsverhältnis mit sachlichem Grund (beispielsweise bei der Vertretung einer Stelleninhaberin, die sich im Erziehungsurlaub befindet) ein befristetes Arbeitsverhältnis ohne sachlichen Grund anzuschließen.

Man kann sich darüber streiten, ob dies eine gravierende Einengung darstellt, schließlich sollte es, nachdem die Stellvertreterin während des Erziehungsurlaubs (der häufig nicht weniger als ein Jahr beträgt) im Betrieb gearbeitet hat, dem Arbeitgeber möglich sein zu beurteilen, ob die Stellvertreter-

rin genügend geeignet ist, um in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen zu werden.

Die Beschäftigungswirkung der Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge abzuschließen, ohne dass ein sachlicher Grund für die Befristung vorliegt, ist schwer zu beurteilen, insbesondere, da die Möglichkeit besteht, innerhalb der ersten zwei Jahre einen solchen befristeten Arbeitsvertrag dreimal abzuschließen, also jeweils über eine durchschnittliche Laufzeit von maximal acht Monaten.

Was die Befristung bei dem ersten abgeschlossenen Arbeitsvertrag betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass bei unbefristeten Arbeitsverträgen fast immer eine Probezeit von sechs Monaten vereinbart wird, so dass der Arbeitgeber genügend Zeit hat, die Eignung des zunächst auf Probe Eingestellten für den jeweiligen Arbeitsplatz festzustellen. Nun mag es sein, dass aufgrund der Arbeitsrechtsprechung die Beweislast anders verteilt und die Beendigung einer Probezeit schwieriger ist als die Beendigung eines von vornherein befristeten Vertrages. Insofern dürfte es für die Arbeitgeber günstiger sein, wenn der Arbeitsvertrag auf eine Länge befristet ist, die ungefähr der Probezeit entspricht, und dies mag zu zusätzlichen Einstellungen führen.

Die Argumentation für einen daran anschließenden zweiten, aber ebenfalls befristeten Arbeitsvertrag steht schon auf schwächeren Füßen, denn es lässt sich nicht sehr überzeugend begründen, wieso der Arbeitgeber so lange braucht, um zu sehen, ob der Arbeitnehmer für den zu besetzenden Arbeitsplatz wirklich geeignet ist. Insgesamt fällt daher der positive Beitrag zur Flexibilität des Arbeitsmarktes, der aus der Umwandlung der befristeten Erlaubnis gemäß Beschäftigungsförderungsgesetz in eine nunmehr zeitlich nicht mehr befristete Erlaubnis resultiert, stärker ins Gewicht als die Tatsache, dass bei dieser Umwandlung in ein unbefristetes Gesetz die beschriebene Detailregelung etwas restriktiver ausfällt als im Beschäftigungsförderungsgesetz. Verglichen mit der Alternative, dass die Regelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes ersatzlos weggefallen wäre, stellt die neue gesetzliche Regelung damit einen eindeutigen Schritt in Richtung höherer Flexibilität für den Arbeitgeber dar.

Wie groß der Beschäftigungseffekt aufgrund der Möglichkeit befristeter Arbeitsverträge ohne sachlichen Grund sein wird, ist schwer zu sagen; zwar wurde von der Möglichkeit, derartige Arbeitsverträge abzuschließen, in der Vergangenheit durchaus Gebrauch gemacht (z.B. erfolgten 1992 rund 429 000 Einstellungen auf der Basis des Beschäftigungsförderungsgesetzes), aber inwieweit dies zusätzliche Einstellungen sind, die unbefristet nicht erfolgt wären, ist unbekannt. Walwei (2000, S. 105) hält aufgrund einer Studie von Bielinski (1997) den Netto-Arbeitsmarkteffekt für »verschwindend gering«.

Anpassung des Betriebsverfassungsgesetzes an den Strukturwandel

Schon seit längerem arbeitet die Bundesregierung an einer Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes. Diese Arbeit hat jedoch noch nicht zu einer Gesetzesvorlage geführt. Ein Teil der Veränderungen, die die Bundesregierung dem Gesetzgeber vorschlagen möchte, dient der Anpassung an den Wandel in der Wirtschaft und in den Beschäftigungsformen. Durch diese Anpassungen soll gesichert werden, dass die Position und die Stellung der Betriebsräte nicht erodiert.

Wenn man der Auffassung ist, die betriebliche Mitbestimmung, wie sie in Deutschland durch die Betriebsräte wahrgenommen und garantiert wird, trage zum Arbeitsfrieden und zu der hohen Produktivität der Arbeitskräfte in Deutschland erheblich bei, dann kann man diese Zielsetzung nicht für negativ halten. Für Großbetriebe ist die Existenz von Betriebsräten wohl auch kein Problem (einzelne Ausnahmefälle mögen die Regel bestätigen); denn die Unternehmensleitung hat große Vorteile von der Existenz eines kompetenten Gesprächspartners auf der Arbeitnehmerseite, der auch bereit ist, die Entscheidungen der Unternehmensleitung, von deren Richtigkeit sie den Betriebsrat überzeugt hat, den Arbeitnehmern näher zu bringen und bei ihnen für sie Verständnis zu wecken. In Unternehmen mit einer mittleren oder kleinen Beschäftigtenzahl (es handelt sich dann überwiegend um Personengesellschaften) sind die Firmeninhaber häufig der Ansicht, dass sie einen solchen kollektiven Ansprechpartner nicht benötigen, sondern sich direkt mit ihren Arbeitnehmern verständigen können.

Wenn die Arbeitnehmer diese Auffassung teilen und die Firmenleitung ein günstiges Betriebsklima auch ohne Betriebsrat zu schaffen und aufrecht zu erhalten in der Lage ist, dann werden die Arbeitnehmer häufig auf die Bildung eines Betriebsrats verzichten. Diese Möglichkeit bleibt ihnen selbstverständlich auch im neuen Gesetz unbenommen, da der Betriebsrat nur aufgrund der Zustimmung und nach einer Wahl durch die Arbeitnehmer gebildet werden kann.

Bezeichnenderweise wird der Anteil der Unternehmen mit Betriebsrat umso geringer, je niedriger die Beschäftigtenzahl ist: Nach einer Befragung von 1 000 mittelständischen Unternehmen im Jahr 1998 hatten 61% der Unternehmen mit 51–500 Beschäftigten einen Betriebsrat, aber nur 16 % der Unternehmen mit 21–50 Beschäftigten und gar nur 5% der Unternehmen mit 5–20 Beschäftigten (Wassermann 2000, S. 704).

Die niedrige Zahl von kleinen und mittleren Unternehmen mit Betriebsrat ist bedenklich; denn häufig ist ein Betriebsrat nötig, um zu verhindern, dass die Unternehmensleitung die Arbeitnehmer gegeneinander ausspielt und dabei ihre güns-

tige Machtposition ausnutzt, die sich aus dem Ungleichgewicht der Kräfte auf dem Arbeitsmarkt ergibt. Dieses Ungleichgewicht der Kräfte resultiert daraus, dass insbesondere bei hoher Arbeitslosigkeit der einzelne Arbeitnehmer essenziell auf die Fortsetzung seines Arbeitsvertrages angewiesen ist, während der Unternehmer fast immer die Möglichkeit hat, notfalls seinen Betrieb zu verkaufen oder die Produktionstätigkeit an andere Standorte im Inland oder im Ausland zu verlagern, ohne damit die Existenz seines Betriebs oder die wirtschaftliche Basis seiner Familie im Geringsten zu gefährden. Angesichts dieses Machtungleichgewichts ist häufig ein Betriebsrat erforderlich, um die Rechte der Arbeitnehmer wirksam zu vertreten.

Aufgrund dieser Argumente halte ich es für richtig, dass der Gesetzgeber die Regelungen für die Bildung von Betriebsräten an die strukturellen Änderungen anpasst. Dazu gehört erstens die Anpassung des Betriebsbegriffs. Durch das neue Gesetz sollen die Betriebsrätestrukturen flexibilisiert werden, indem z.B. betriebs- oder unternehmensübergreifende Betriebsräte gebildet werden und der bestehende Betriebsrat bei einer Aufteilung des Betriebs weiterhin für die Teile zuständig bleibt. Wenn dabei auch bisher schon mögliche Regelungen mittels Tarifvertrag nun nicht mehr der Zustimmung der »obersten Arbeitsbehörde« bedürfen, so ist dies vor allem ein Beitrag zur Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung. Zweitens erfolgt eine Anpassung an die viel genannte Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, indem Leiharbeiter und Telearbeiter in den durch den Betriebsrat betreuten und geschützten Personenkreis aufgenommen werden. Diese Anpassungen an die Neuentwicklungen in den Betriebs- und Arbeitsverhältnissen kann nur derjenige kritisieren, der den positiven Beitrag der Betriebsräte zu den betrieblichen Abläufen negiert.

Entbürokratisierung der Wahlverfahren

Die Verfahren, mit denen ein Betriebsrat gewählt werden kann, sind im Gesetz sehr detailliert vorgeschrieben; sie sind an den Gegebenheiten in größeren Betrieben orientiert, die früher die Industrie dominiert haben. In den heutigen Gesellschaften, in denen Dienstleistungen eine immer größere Rolle spielen, sind solche Großbetriebe zwar immer noch vorhanden, aber sie haben stark an Gewicht verloren. Deshalb ist es sinnvoll, die formalen Anforderungen an die Errichtung und Wahl eines Betriebsrats zu verringern, z.B. dadurch, dass die Wahl auch in einer Wahlversammlung stattfinden kann, in der der Betriebsrat geheim gewählt wird, wobei jeder Mitarbeiter die Möglichkeit hat, seine Stimme per Briefwahl abzugeben. Eine Wahl durch Akklamation ist also nach wie vor nicht zulässig. Vereinfacht werden sollen auch die Vorschriften über den Wahlvorstand. Noch ist es so, dass selbst in einem Betrieb von einer Größe, bei der der Betriebsrat nur aus einer Person besteht, ein dreiköpfiger Wahlvor-

stand eingesetzt werden muss, um den Betriebsrat zu wählen. Derartige hohe formale Anforderungen erweisen sich häufig als eine Bremse für die Durchsetzung des Wunsches der Beschäftigten, einen Betriebsrat zu wählen. Es ist sinnvoll, hier flexiblere Möglichkeiten zu eröffnen.

Ausweitung der Zuständigkeiten des Betriebsrats

Die von der Bundesregierung vorgesehenen Ausweitungen der Zuständigkeiten des Betriebsrats sind schwieriger zu beurteilen, weil sie nicht nur eine Anpassung an neue Strukturen darstellen, sondern darüber hinaus gehen. Wichtig ist erstens die folgende Ausweitung der Mitbestimmung: Wenn eine Investitionsentscheidung dazu führt, dass die Beschäftigten mit ihrer vorhandenen Qualifikation ihre Tätigkeit nicht mehr ausüben können, dann soll der Betriebsrat ein Initiativrecht bekommen, um für diese Beschäftigten eine Weiterbildung einzufordern. Kritisch kann man gegen diese geplante Regelung einwenden, dass hier eine Selbstverständlichkeit kodifiziert wird, denn ein Unternehmen mit einem guten Personalmanagement wird sich von selbst überlegen, wie es seine Beschäftigten weiterqualifizieren kann, damit sie mit den neuen Maschinen und Anlagen produktiv und erfolgreich arbeiten können.

Offensichtlich ist dies aber keine Selbstverständlichkeit, sonst hätten die Gewerkschaften wohl kaum diesen Passus vorgeschlagen. Vielmehr ist es wohl häufig so, dass die Firmenleitung sich über diese Seite zu wenig oder zu spät Gedanken macht, während der Betriebsrat sicherlich als Erster von den Beschäftigten auf diese Probleme angesprochen wird. Insofern ist ein Initiativrecht des Betriebsrats im Sinne der gesamten Firma und zugleich im Interesse der Gesamtwirtschaft. Denn zu den wenigen Punkten, über die Einstimmigkeit bei allen Beteiligten besteht, zählt, dass die berufliche Weiterbildung in Deutschland verstärkt und ausgebaut werden muss. Dies sollte vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung jedermann einsichtig sein, denn die Anzahl jugendlicher Erwerbstätiger, die neu ins Berufsleben eintreten, wird weiter schrumpfen, während jetzt und insbesondere ab 2010 stark besetzte Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Verschärfend kommt hinzu, dass der technologische Wandel die Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten in einem Hochlohnland wie Deutschland ständig erhöht, so dass auch von daher die durchschnittliche Qualifikation der Erwerbstätigen ansteigen muss. Dafür reicht es nicht aus, nur die berufliche Erstqualifikation zu verbessern – was auch erforderlich ist –, sondern es müssen sich auch die bereits im Erwerbsleben befindlichen Personen, die ihre Erstausbildung längst abgeschlossen haben, weiter qualifizieren. Es wäre ein betrübliches Zeichen für die Qualität des Personalmanagements in Deutschland, wenn das Initiativrecht des

Betriebsrats an dieser Stelle kritisiert wird. Es lässt sich problemlos dadurch gegenstandslos machen, dass die Firmenleitungen von sich aus die nötigen Qualifikationsschritte in die Wege leiteten.

Zweitens soll sich der Betriebsrat jetzt auch dafür einsetzen, dass die Vorschriften über den Umweltschutz umgesetzt werden. Bedenkt man, in welchem Umfang bei der Verbreitung von BSE in den verschiedenen Produktionsbetrieben für Futter- und Nahrungsmittel geschlampt worden ist, kann man dies nur begrüßen.

Größe des Betriebsrats und Freistellung von der beruflichen Tätigkeit

Im Gesetzentwurf werden für Betriebe ab 151 Arbeitnehmern die Grenzzahlen, ab der der Betriebsrat in der Regel eine bestimmte Mitgliederzahl hat, leicht herabgesetzt. Wichtiger als die Größe des Betriebsrats sind jedoch die Freistellungsregelungen. Hier bleibt es dabei, dass in Klein- und Mittelbetrieben (bis 200 Arbeitnehmern, bisher bis 300) die Mitglieder des Betriebsrats nur insoweit von ihrer beruflichen Tätigkeit freigestellt sind, wie es für die Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Erst in Betrieben mit 200 bis 400 Arbeitnehmern ist ein Betriebsratsmitglied von der beruflichen Tätigkeit freigestellt, mit zunehmender Größe dann zwei oder mehr. Wenn die Unternehmer die Freistellungen reduzieren wollen, dann können sie sich nicht gleichzeitig dagegen aussprechen, den Betriebsräten Mittel für Kommunikation und Information zur Verfügung zu stellen (z.B. eine leistungsfähige PC-Ausstattung), damit sie ihre Betriebsratsarbeit möglichst rasch und effizient erledigen können.

Ein Sonderproblem stellt die offenbar auch vorgesehene Quotierung der Betriebsräte nach dem Geschlecht gemäß der Zusammensetzung der Belegschaft dar. Auch hier ist es so, dass offenbar eine an sich sinnvolle und sachlich angemessene Regelung wegen der Beharrungskräfte der gegebenen Strukturen durch ein Gesetz erzwungen werden muss.

Fazit

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die Reformschritte und Reformvorhaben der Bundesregierung durchaus vertretbar sind. Sie ändern zwar nichts an der Regulierungsdichte des deutschen Arbeitsmarkts, aber aus dieser Tatsache eine Ablehnung dieser Reformen abzuleiten, wäre voreilig, denn es fehlt nach wie vor an einer überzeugenden Begründung dafür, dass eine Deregulierung des Arbeitsmarkts positive Folgen für die Beschäftigung hätte. Was für mehr Beschäftigung Not tut, ist eine höhere Nachfrage nach Arbeit aufgrund einer verbesserten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die die Unternehmer zu einer höhe-

ren Produktion veranlasst, sowie eine gleichmäßigere Verteilung der Arbeit auf Beschäftigte und Erwerbsarbeitsuchende. Dabei muss der Arbeitsmarkt in der Lage sein, die benötigten Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen. Bisher sind hier, abgesehen von einigen Spezialisten (Greencard-Problematik), keine Engpässe aufgetreten. Die richtige Reaktion auf die erhöhte Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften muss nicht in einer Deregulierung des Arbeitsmarkts bestehen, sondern in einer verbesserten Qualifikation der bereits Erwerbstätigen und der nachrückenden Generationen von Erwerbstätigen.

Eine Deregulierung des Arbeitsmarkts für sich genommen, d.h. ohne positive Impulse von den Gütermärkten, führt zu einer Verschlechterung der Position vieler Arbeitnehmer, ohne dass dadurch die Beschäftigung steigt. Einzelne Deregulierungen an bestimmten Stellen könnten hilfreich sein. Ihre Durchsetzung wird jedoch dadurch erschwert, dass die Vertreter der Arbeitgeber, internationale Organisationen und auch große Teile der Wissenschaft eine sehr weitgehende Deregulierung fordern. Eine solche Forderung stärkt natürlich den Widerstand gegen jede Deregulierung: denn niemand ist bereit seinen kleinen Finger zu reichen, wenn er fürchtet, die ganze Hand solle genommen und möglicherweise abgehackt werden.

Literatur

- Bielinski, H. (1997), »Deregulierung des Rechts befristeter Arbeitsverträge. Enttäuschte Hoffnungen, unbegründete Befürchtungen«, *WSI-Mitteilungen* 50, 532–537.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2000), »Förderung von Teilzeitarbeit durch gesetzlichen Rechtsanspruch – Reform oder Hindernis für mehr Beschäftigung?«, *DIW-Wochenbericht* 67, 825–832.
- Walwei, U. (2000), »Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Rechtlicher Reformbedarf und Kompensationsmöglichkeiten«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33, 101–111.
- Wassermann, W. (2000), »Zum Reformbedarf des Betriebsverfassungsgesetzes. Eine Auseinandersetzung mit der neuesten Entwicklung«, *WSI-Mitteilungen* 53, 697–705.