

Franz, Wolfgang

Working Paper

Chancen und Risiken einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts aus ökonomischer Sicht

Diskussionspapier, No. 10

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Franz, Wolfgang (1993) : Chancen und Risiken einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts aus ökonomischer Sicht, Diskussionspapier, No. 10, Universität Konstanz, Forschungsschwerpunkt Internationale Arbeitsmarktforschung, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92445>

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.

**Forschungsschwerpunkt
“Internationale Arbeitsmarktforschung”**

**Center for International Labor Economics
(CILE)**

**Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik
Universität Konstanz**

Wolfgang Franz

**Chancen und Risiken einer
Flexibilisierung des Arbeitsrechts
aus ökonomischer Sicht**

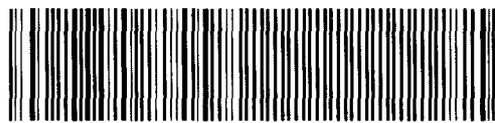
**Postfach 5560 D 139
78434 Konstanz
Deutschland / Germany**

**Diskussionspapier
10 – 1993**

Chancen und Risiken einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts aus ökonomischer Sicht

Wolfgang Franz

W 752 (10)



520 844

Diskussionspapier

Nr. 10

Dezember 1993

Zusammenfassung:

Die Forderung nach einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts genießt nach wie vor hohe Priorität in verschiedenen Vorschlägen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation. In diesem Beitrag geht es um die Frage, ob und inwieweit ökonomisch nachteilige Folgen des bestehenden Arbeitsrechts identifiziert werden können und mit welchen Kosten sie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ggf. verbunden sind. Dies heißt nicht, daß die Schutzwürdigkeit bestimmter Gruppen oder Tatbestände in Abrede gestellt wird. Die Thematik befaßt sich vielmehr mit dem Problem, ob die arbeitsrechtlichen Regelungen aus ökonomischer Sicht das geeignete Instrumentarium darstellen, diesen Schutz effizient zu gewährleisten. Als Ergebnis der Überlegungen ist zunächst festzuhalten, daß sozialpolitisch oder ökonomisch motivierte Schutzvorschriften nicht kostenlos erhältlich sind. Zu einem Teil sind sie allerdings von den Unternehmen aus guten ökonomischen Gründen selbst gewollt; dann sind arbeitsrechtliche Regelungen überflüssig, aber nicht schädlich. Ökonomisch bedenklich werden arbeitsrechtliche Regelungen dann, wenn sie die Last ihrer Finanzierung einseitig den Firmen aufbürden, bei denen die Schutzvorschriften zum Tragen kommen. Aus ökonomischer Sicht ist eine Lastverteilung in Form einer allgemeinen Versicherung vielfach effizienter. Von einer größeren Flexibilisierung des Arbeitsrechts sind signifikante Beiträge zum Abbau der bestehenden Arbeitslosigkeit kaum zu erwarten. Insoweit sollte die ökonomische Bedeutung einzelner unverständlicher und/oder wechselhafter Entscheidungen von Arbeitsgerichten zwar erkannt werden, weil von ihnen psychologische Wirkungen ausgehen können, aber andererseits sollten diese Entscheidungen auch nicht überbewertet werden. Mehr Verlässlichkeit in der Rechtsprechung ist wünschenswert.

Chancen und Risiken einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts aus ökonomischer Sicht

Wolfgang Franz, Universität Konstanz ¹

1 Einführung

Die Forderung nach einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts genießt nach wie vor hohe Priorität in verschiedenen Vorschlägen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation. So befürwortete die Bundesregierung in ihrem 1993 vorgelegten Bericht über die "Zukunftssicherung des Standortes Deutschland" beispielsweise die Verlängerung der Gültigkeit des Beschäftigungsförderungsgesetzes, welches den Abschluß von befristeten Arbeitsverträgen erleichtert, und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose im Rahmen spezieller Entgeltregelungen. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung räumt in seinem neuesten Jahresgutachten 1993/94 der Flexibilisierung solcher gesetzlicher Normen eine hohe Priorität ein, "die verhaltensbeeinflussende Anreizstrukturen und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes in vielfältiger Weise definieren. Die Anreize müssen richtig gesetzt werden."²

Zur Untermauerung der These überbordender institutioneller Verkrustungen wurden insbesondere in den achtziger Jahren in der öffentlichen Meinung und wissenschaftlichen Literatur wahre Kolossalgemälde eines überregulierten deutschen Arbeitsmarktes angefertigt, welcher sich fest im Würgegriff gesetzlicher Schutzvorschriften und Sozialleistungen befinde und unfähig zur Schaffung von Arbeitsplätzen sei, etwa im Gegensatz zur "Job-Maschine USA" mit ihren beträchtlichen Beschäftigungsgewinnen. Im Hinblick auf das Arbeitsrecht stand für viele Leute das Verdikt vollends fest, wenn sie Urteile einiger Arbeitsgerichte zur Kenntniss nehmen mußten, welche praktisch auf einen Kündigungsschutz für notorische Bummelanten³ oder eine Sanktionierung von der in der Literatur z.T.

¹Erweiterte Fassung eines Beitrages für das arbeitsrechtliche Kolloquium der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände am 20./21. Januar 1994 in Bonn. Ich danke R. Bakker, Universität Konstanz, für wertvolle Hilfe bei der Materialbeschaffung und B. Rüthers für "juristischen" sowie B. Fitzenberger und W. Smolny, alle Universität Konstanz, für "ökonomischen" Beistand.

²Sachverständigenrat (1993), Textziffer 376.

³Bezug: Gemeint ist hier die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 14.03.1988 über den Kündigungsschutz bei wiederholter Unpünktlichkeit (der Arbeitnehmer - Ersatzmitglied eines Betriebsrates - erschien zwischen Februar 1984 und Oktober 1985 als Schichtarbeiter an 104 (!) Tagen verspätet zur Arbeit).

Quelle: BAGE 58, S.37ff. vgl. auch Abschnitt 3

als rechtswidrig angesehenen Praktiken im Arbeitskampf⁴ hinausliefen, um nur zwei Fallbeispiele zu nennen. Berücksichtigt man ferner, daß Urteile des Bundesarbeitsgerichtes (BAG) in der Regel wie Normen, d.h. "flächendeckend" für ganze Fallgruppen wirken, so ist es nicht überraschend, wenn der Arbeitsrechtler Bernd Rütters in diesem Kontext zu der wenig überraschenden Schlußfolgerung kommt: "Das Arbeitsrecht ist in diesem Zustand fehlender marktkonformer Elastizität oft eher ein Faktor der Verstärkung ungünstiger Arbeitsmarktwirkungen."⁵ Weniger höflich umschreibend ausgedrückt: Das Arbeitsrecht ist mitschuldig am wirtschaftlichen Abstieg Deutschlands.

Angesichts dieser anscheinend erdrückenden Beweislast in Form der genannten und anderer Fallbeispiele hat es die Gegenposition natürlich schwer. Dies gilt umso mehr, als sich ihre Argumente weit weniger empirisch verdeutlichen lassen. Es ist eben leichter, zu zeigen oder zumindest zu behaupten, daß in einem bestimmten Unternehmen des Maschinenbaus im Bodenseeraum eine Sozialplanforderung seitens des Betriebsrates, welche 3 Mill. DM statt der gebotenen 2.2 Mill. DM betrug, zu einem Arbeitsplatzverlust für 220 anstatt für 70 Arbeitnehmer geführt habe,⁶ als andererseits auch quantitativ zu belegen, daß arbeitsrechtliche Schutznormen und ein bestehendes Tarifrecht grundsätzlich einen sozialen Frieden und/oder eine höhere Effizienz des Arbeitseinsatzes bewirken können und tatsächliche oder vermeintliche ökonomische Sachzwänge bestimmte schutzwürdige Normen in einer humanen Gesellschaft nicht immer dominieren sollten. Ohnehin – so lautet die Gegenargumentation – sei es wenig hilfreich, mit Fallbeispielen zu hantieren, denn die zugegebenermaßen ökonomisch bedenklichen Einzelurteile von Arbeitsrichtern könnten leicht mit ebenso vielen und eklatanten Beispielen betrieblicher Willkürmaßnahmen gegenüber wehrlosen Arbeitnehmern aufgerechnet werden. Im übrigen verweisen die Verteidiger des Arbeitsrechts und seiner Weiterentwicklungen auf den beträchtlichen Beschäftigungsschub in Westdeutschland in Höhe von knapp 2 Mill. Arbeitsplätzen in den Jahren 1990/92, dem das oben geschmähte Arbeitsrecht offenbar nicht im Wege gestanden habe.

Vor diesem Hintergrund liegt die Frage des Juristen an den Ökonomen auf der Hand, nämlich ob und inwieweit ökonomisch nachteilige Folgen des bestehenden Arbeitsrechts identifiziert werden können und mit welchen Kosten sie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gegebenenfalls verbunden sind. Dies heißt nicht, daß die Schutzwürdigkeit bestimmter Gruppen oder Tatbestände in Abrede gestellt wird. Die Thematik befaßt sich vielmehr mit dem Problem, ob die arbeitsrechtlichen Regelungen aus ökonomischer Sicht das geeignete Instrumentarium darstellen, diesen Schutz effizient zu gewährleisten. Anders gefragt und auf den Punkt gebracht: Wieviel Arbeitsrecht können wir uns ökonomisch leisten? Wie bereits

⁴Bezug: Hier wird auf die Liquidation des ultima-ratio-Prinzips in der deutschen Arbeitskampfordnung insbesondere durch die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 21.06.1988 Bezug genommen (BAG DB 1988, S. 1952ff.); vgl. dazu umfassend und kritisch Rütters und Bakker (1992).

⁵Rütters (1986), S.778.

⁶ebeda S. 753f. Der Grund für diesen höheren Arbeitsplatzverlust bestand darin, daß sich ein anderes Unternehmen nunmehr von einem Übernahmeangebot zurückzog.

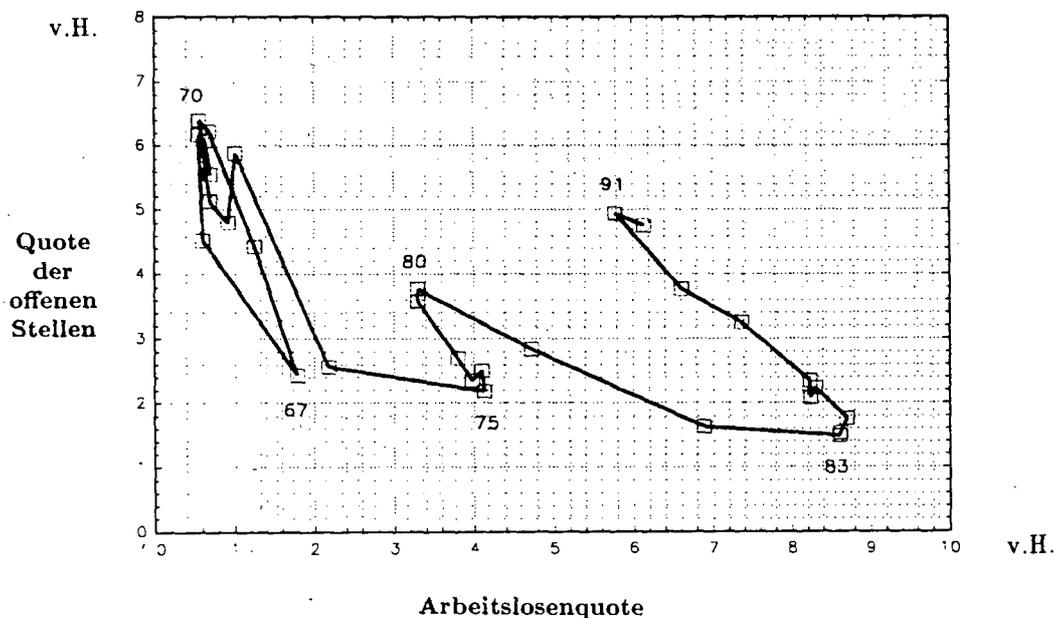
oben angedeutet, stellt dies angesichts der Tatsache, daß eine bloße Gegenüberstellung von Fallbeispielen nicht viel zur Beantwortung der Frage beiträgt, kein leichtes Unterfangen dar. Für viele Sachverhalte läßt sich bestenfalls indirekte empirische Evidenz finden und selbst dann verhalten sich die Daten nicht immer sehr kooperativ.

2 Strukturelle Hemmnisse auf Arbeitsmärkten: Gibt's die?

Voraussetzung für eine informierte Diskussion über ein möglicherweise beschäftigungsfeindliches Arbeitsrecht ist natürlich, daß auf dem Arbeitsmarkt in der Tat erhebliche und/oder zunehmende strukturelle Hemmnisse vorhanden sind. Insbesondere interessiert das quantitative Ausmaß solcher Inflexibilitäten auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene.

Eine Möglichkeit, strukturelle Hemmnisse und deren Veränderung auch quantitativ zu identifizieren, bietet in anschaulicher Weise eine nach dem britischen Ökonomen und Regierungsberater William H. Lord Beveridge (1879–1963) benannte Kurve, welche in einem Diagramm offene Stellen und Arbeitslose bzw. deren Quoten gegenüberstellt.⁷ Abbildung 1 zeigt die Beveridge-Kurve für Westdeutschland, wobei die offiziell registrierten offenen Stellen mit Hilfe des Einschaltungsgrades der Arbeitsämter auf einen Schätzwert der tatsächlichen vorhandenen Vakanzen hochgerechnet wurden. Eine besondere Bedeutung kommt der eingezeichneten 45°-Linie zu. Jeder Punkt auf dieser Linie besagt, daß es rein

Abbildung 1: Arbeitslosenquote und korrigierte Quote der offenen Stellen in Westdeutschland.



⁷Eine anschauliche Darstellung der folgenden Zusammenhänge findet sich in Franz (1987a),(1993a).

rechnerisch für jede offene Stelle einen Arbeitslosen gibt. Trotzdem kommen beide Seiten nicht zusammen, wofür es mannigfaltige Gründe geben kann, wenn z.B. die qualifikatorischen Profile von Arbeitslosen und offenen Stellen nicht übereinstimmen: Das Unternehmen sucht leistungsfähige Facharbeiter für computergestützte Werkzeugmaschinen, aber es bewerben sich nur arbeitslose Bauhilfsarbeiter mit gesundheitlichen Einschränkungen, um nur ein Beispiel zu nennen. Wichtiger für das vorliegende Thema ist jedoch, daß ein solcher "Mismatch" auf dem Arbeitsmarkt potentiell auch durch institutionelle Regelungen wie ein überzogenes Arbeitsrecht verursacht sein kann: Ein Unternehmen sucht vielleicht länger nach einem jüngeren Arbeitnehmer, weil es das mit der Einstellung eines älteren Arbeitnehmers einhergehende Risiko in Form einer faktischen Unkündbarkeit scheut, d.h. es existieren gleichzeitig offene Stellen und Arbeitslose und dieser "Mismatch" könnte durch ein flexibleres Kündigungsschutzrecht möglicherweise reduziert werden. Noch gravierender wird das Problem, wenn im Hinblick auf arbeitsrechtliche Schutzvorschriften erst gar keine Arbeitsplätze geschaffen werden, weil Unternehmen gleich auf kapitalintensive Produktionsverfahren ausweichen. Eine solche Zurückhaltung könnte beispielsweise durch das Risiko besonders kostspieliger Sozialpläne gefördert werden.

Besonders alarmierend ist nun, daß sich diese strukturellen Probleme etwa seit Mitte der siebziger Jahre verstärkt haben. Dies wird visuell an der Verlagerung der Punktwolke nach außen sichtbar und durch ökonometrische Tests bestätigt.⁸ So gesehen läßt sich die Hypothese, daß der deutsche Arbeitsmarkt z.B. durch die o.a. zunehmenden Rigiditäten gekennzeichnet ist, nicht von der Hand weisen. Die entscheidende Frage lautet somit: Liegen die Ursachen dafür (auch) im Arbeitsrecht begründet?

3 Zum Problem der notwendigen gesetzlichen Regelungsdichte

Kündigungsschutzregelungen sind bereits mehrfach erwähnt worden, weshalb sie auch im Mittelpunkt der Analyse dieses zentralen Problemkreises stehen sollen. In diesem Abschnitt wird der allgemeine Kündigungsschutz einer Betrachtung unterzogen, während Kündigungsschutzregelungen für spezielle Gruppen hauptsächlich dem Abschnitt 5 vorbehalten sind.

Zunächst muß hervorgehoben werden, daß es für eine Beurteilung der ökonomischen Wirkungen des Kündigungsschutzes weder darauf ankommt, ob es sich dabei um Gesetzes- oder Richterrecht handelt,⁹ noch darauf, ob sich die Entscheidungen angeblich nur auf den Einzelfall beziehen oder eher grundsätzlicher Natur sind. Denn Gesetzes- wie Richterrecht stellen bindendes Recht dar und selbst Einzelfallentscheidungen besitzen Normcharakter und können unternehmerisches Handeln beeinflussen, weil sie für ganze Fallgruppen einen flächendeckenden Cha-

⁸Vgl. dazu Franz (1992).

⁹Nach Rüthers (1986), S. 749 besteht das Arbeitsrecht zum großen Teil aus Richterrecht.

rakter haben. Vor dem Hintergrund einiger "Einzelfallentscheidungen" und Teilen der arbeitsrechtlichen Literatur muß die Öffentlichkeit – berechtigt oder nicht – in der Tat den Eindruck einer unmittelbar bevorstehenden Katastrophe gewinnen: Heerscharen von ständig "freien" Mitarbeitern klagen sich in unkündbare Dauerarbeitsverhältnisse hinein (z.B. in den Medien).¹⁰ Unternehmen müssen sich mit dem Gedanken an eine vergreisende Belegschaft vertraut machen,¹¹ der sie nur durch hohe Abfindungen entrinnen können. Notorische Bummelanten genießen einen praktisch unangreifbaren Kündigungsschutz, insbesondere dann, wenn sie (Ersatz-)Mitglied eines Betriebsrates sind, und es obliegt dem Unternehmen nachzuweisen, daß bei 104-maligem Zuspätkommen eines Arbeitnehmers eine "konkrete Störung des Arbeitsverhältnisses" vorliegt.¹² Und das Bundesarbeitsgericht (BAG) betreibt in fröhlicher Unbekümmertheit am Gesetzgeber und an ökonomischen Einsichten vorbei Arbeitsrechtschöpfung.¹³ Die einschlägige Literatur ist schon soweit, daß von einem "Schleuderkurs" (M. Henssler) der Rechtsprechung des BAG die Rede ist und ein anderer Arbeitsrechtler in "heiterer Kennzeichnung" des Problems schreibt: "Unter dem Gesichtspunkt des Bestandsschutzes allein müßte man einem Kleinverleger, der eine Sekretärin sucht, fast raten, die geeignete Bewerberin zu heiraten, statt sie einzustellen" (B. Rütters (1986), S. 751f.).

In einer ökonomischen und daher (?) etwas nüchternen Bestandsaufnahme kann der allgemeine Kündigungsschutz prinzipiell positive wie auch negative Effekte auf Beschäftigung, Lohnhöhe und Produktivität aufweisen. Dies erklärt, warum Ökonomen gut daran tun, Pros und Kontras sorgfältig abzuwägen. Dabei sind dann zumindest die folgenden Aspekte zu würdigen.

- (i) Zunächst ist die Fristigkeit der Betrachtung von Bedeutung. Aus kurzfristiger Sicht verringern Kündigungsschutzregelungen Entlassungen im Kon-

¹⁰Bezug: BVerfG, Beschl. v. 13.01.1982, BVerfGE59, 231ff.

¹¹Bezug: Urteil des BAG zum Ruhestandsalter vom 20.10.1993-7AZR 135/93; und BAGE 40, 361 = AP Nr. 7 zu §1 KSch 1969.

¹²So entschied der 2. Senat des BAG am 14.03.1988 (BAGE 58 S. 37ff.). Diese neuen Grundsätze des 2. Senats zur außerordentlichen Kündigung wurden wenig später am 07.12.1988 vom 7. Senat des BAG auch für die ordentliche verhaltensbedingte Kündigung übernommen (siehe BAG EzA §1 KschG Verhaltensbedingte Kündigung Nr. 26 mit Anm. Rütters). Die Entscheidung des 2. Senats wurde dann am 17.01.1991 von demselben 2. Senat des BAG "klargestellt" (siehe BAG EzA §1 KschG Verhaltensbedingte Kündigung Nr. 37 mit Anm. Rütters/Franke), wonach die nachzuweisende konkrete Störung nur als zusätzliches Abwägungskriterium zu Lasten des Arbeitnehmers wirken soll. Am 16.08.1991 gab wiederum der 2. Senat des BAG die obengenannte Rechtsprechung des 7. Senats (dessen Zuständigkeit für Kündigungsstreitigkeiten hatte am 10.07.1991, also vier Wochen (!) vorher, geendet) auf (siehe BAG vom 16.08.1991 – 2 AZ 604/90, S. 14, jetzt auch BAG EzA §1 KschG Verhaltensbedingte Kündigung Nr. 41 mit Anm. Rütters/Müller). Diese Informationen sind Bakker (1994), S. 100f. entnommen. Es liegt nicht auf der Hand, daß diese zeitliche Sequenz der Rechtsprechung zur Steigerung der Rechtssicherheit beigetragen hat.

¹³So schreibt B. Rütters (1986), S. 765 im Rahmen einer Diskussion über die Rechtsprechung des BAG: "Die Arbeitsgerichtsbarkeit zeigt traditionell die Neigung, den von ihr sozialstaatlich für geboten erachteten Sozialschutz auch ohne gesetzliche Grundlage und gegen rechtsstaatliche Schranken der Gewaltenteilung richterrechtlich durchzusetzen."

junkturabschwung, mögen indessen Einstellungen in der konjunkturellen Erholungsphase erschweren. Folglich ist der Nettoeffekt auf die Beschäftigung über einen Konjunkturzyklus hinweg betrachtet nicht eindeutig. Außerdem verteilen sich Entlassungen und Einstellungen nicht gleichförmig über alle Betriebsgrößen. Am ehesten dürfte die beschriebene Dynamik für Kleinbetriebe insbesondere im Dienstleistungsbereich zutreffend sein, wo instabile Beschäftigungsverhältnisse überrepräsentiert sind. Davon einmal abgesehen lassen sich eindeutiger Aussagen bei längerfristigen Betrachtungsweisen machen, welche die trendmäßige Arbeitsnachfrage der Unternehmen betreffen. Der Schutz vor Kündigung stellt auch hier einen fixen Kostenfaktor dar, den die Unternehmung in ihr Kalkül aufnimmt, wenn sie über die Kapitalintensität der Produktion entscheidet. Gleichwohl sind auch hier die Perspektiven zu beachten, denn die Bedeutung dieser Kosten hängt von der (erwarteten) Dauer der Betriebszugehörigkeit ab. In einer intertemporalen Sichtweise macht es schon einen Unterschied, ob Zusatzkosten als Folge eines Kündigungsschutzes einen Arbeitnehmer mit einer 30jährigen Betriebszugehörigkeit betreffen und zeitlich "verteilt" verrechnet werden, oder ob auch temporär Beschäftigte sich in einen Dauerschutz hineinklagen können. Zusammengenommen spricht vieles dafür, daß der Kündigungsschutz zyklische Schwankungen im Beschäftigungsgrad dämpft, hingegen die trendmäßige Beschäftigung auf einem etwas niedrigeren Pfad ansiedelt. Darüber hinaus werden durch einen gesetzlich geregelten Kündigungsschutz prinzipiell Transaktionskosten vermieden, weil die individuelle Würdigung jedes Einzelfalls erleichtert wird. Dieser Vorteil setzt jedoch voraus, daß eine solche Reduktion der Transaktionskosten nicht durch Zusatzkosten eben dieses Gesetzes- bzw. Richterrechts (über-)kompensiert wird, etwa weil die Rechtsprechung unberechenbar ist und/oder kontraproduktiv wirkt.

- (ii) Auch das Vorzeichen der Wirkungen eines Kündigungsschutzes auf die Arbeitsproduktivität ist nicht eindeutig zu bestimmen. Im Lichte der obigen Einzelfallentscheidung des notorischen Bummelanten liegt natürlich die Hypothese auf der Hand, ein Kündigungsschutz sei für die Arbeitsmoral nicht gerade förderlich. Er mag nicht nur dazu beitragen, daß Disziplinosigkeiten nur unzureichend geahndet werden können, sondern stört möglicherweise auch den Betriebsfrieden, weil andere Arbeitnehmer z.B. durch solche Unpünktlichkeiten ebenfalls (indirekt) geschädigt werden. Ebenso plausibel und durch Fallbeispiele belegt ist jedoch die Gegenposition, nämlich daß die Effizienz der Arbeitnehmer steigt, wenn diese das Gefühl haben, fair behandelt zu werden: Sie sind eher bereit, sich mit den Firmeninteressen zu identifizieren und Weiterqualifizierungsanstrengungen zu unternehmen. Dies gilt natürlich nur insoweit als diese Arbeitnehmer durch eine solche Rechtsprechung - wie eben erwähnt - nicht in "unfairer" Weise belastet werden. Das Unternehmen seinerseits wird ebenfalls mehr in die Qualifikation seiner Belegschaft investieren, wenn es erwartet, daß sich diese Investition

auf Grund einer längeren Betriebszugehörigkeitsdauer rentiert. Gerade deshalb sind Unternehmen an langfristigen und stabilen Beschäftigungsverhältnissen interessiert, allerdings nicht unbedingt an einer Belegschaft, die das Greisenalter erreicht hat, weil eine automatische Pensionierung wegen Erreichen des Ruhestandsalters auf Grund einer Entscheidung des BAG vom 20.10.1993 nicht mehr möglich, sondern in Einzelverträgen geregelt bzw. mit Abfindungsprämien erkaufte werden muß. Allgemein betrachtet kann die ökonomische Theorie nämlich gut erklären, daß Unternehmen ein gesetzlich fixiertes Ruhestandsalter präferieren.¹⁴ Um den Arbeitnehmer für ein stabiles Beschäftigungsverhältnis zu gewinnen, bieten Unternehmen ein mit dem Alter steigendes Entlohnungsprofil in dem Sinne an, daß sie zunächst einen Lohn unterhalb und dann später oberhalb der bewerteten Produktivität des Arbeitnehmers zahlen. Dieser wird sich auf ein solches Entlohnungssystem nur dann einlassen, wenn er in der Tat ein langfristiges Beschäftigungsverhältnis anstrebt. Selbstverständlich muß die Unternehmung bei einem solchen Kalkül den Pensionierungszeitpunkt vorher festgelegt wissen, denn sonst müßte sie die Überschußentlohnung für eine unabsehbar lange Zeit bezahlen. Zur Konfliktvermeidung bei eventuellen Nachverhandlungen der Arbeitnehmer über eine Verlängerung des Arbeitsvertrages bietet sich eine gesetzliche Fixierung der Ruhestandsgrenze an. Dem steht bekanntlich eine (Teilzeit-)Beschäftigung des nunmehrigen Pensionärs nicht im Wege.

- (iii) Ebenso ambivalent ist die Bedeutung des Kündigungsschutzes für die Lohnhöhe. Zunächst wird in der ökonomischen Literatur auf die Möglichkeit "impliziter Kontrakte" hingewiesen. Man könnte sich solche Abmachungen als (unsichtbaren) Handschlag zwischen Arbeitgeber und -nehmer vorstellen, bei dem sich einerseits die Unternehmung verpflichtet, Absatz- bzw. Produktionsrückgänge in gewissem Umfang ohne Personalabbau hinzunehmen, andererseits der Arbeitnehmer bereit ist, dem Unternehmen zu überlassen, wann und wieviel gearbeitet wird. Der Zusammenhang mit der Lohnentwicklung resultiert daraus, daß Arbeitnehmer vielleicht bereit sind, für eine derartige, wenn auch implizite Beschäftigungsstabilität einen Lohnabschlag hinzunehmen, praktisch als eine Art Versicherungsprämie gegen das Risiko von Entlassungen. Natürlich kann man sich nicht gegen alles versichern; keinesfalls schützt der Vertrag generell vor Entlassungen z.B. bei einem starken Konjunkturerinbruch. Wenn diese Zusammenhänge bereits für implizite Verträge vermutet werden, dann gilt dies wohl erst recht für explizite, gesetzlich fixierte Kündigungsschutzgesetze.

Die Gegenposition bezüglich der Lohnhöhe wird von der "Insider-Outsider-Theorie" eingenommen, welche in diesem Zusammenhang auch sehr deutlich auf den Verteilungsaspekt zwischen unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen aufmerksam macht. In einem solchen erweiterten theoretischen An-

¹⁴Eine Übersicht über diese Ansätze, welche in der ökonomischen Literatur unter dem Begriff "Senioritätsentlohnung" zu finden sind, bietet Franz (1991), S. 62ff.

satz benutzen die bereits Beschäftigten (die "Insider") die ihnen durch den Kündigungsschutz gewährte Macht, höhere Löhne durchzusetzen und zwar zu Lasten der Arbeitslosen (der "Outsider"), denen bei niedrigeren Löhnen Beschäftigungsmöglichkeiten in Form zusätzlicher Arbeitsplätze zur Verfügung stünden. Mithin ergibt sich nicht nur ein lohnerhöhender Effekt, sondern der Kündigungs"schutz" schützt ausschließlich die Arbeitsplatzbesitzer, benachteiligt aber die Arbeitsplatzsuchenden.

Angesichts dieser unterschiedlichen und empirisch äußerst schwierig zu quantifizierenden gegenläufigen Effekte und Einschätzungen verbieten sich von vorneherein Radikalkuren. Sie lassen sich auch nicht mit den beliebten Blicken über den Atlantik bzw. auf die Entwicklung unserer Arbeitslosigkeit rechtfertigen.

Sicherlich ist in den USA der Kündigungsschutz weit weniger ausgeprägt als bei uns, entsprechende Gesetze sind (noch) kaum vorhanden, wenn sich auch die dortige Rechtsprechung allmählich dieses Themas zu bemächtigen scheint.¹⁵ Entsprechend höher fallen dort die Umschlagsprozesse auf dem Arbeitsmarkt auf Grund von "hiring and firing" aus: 1981/82 belief sich die Summe aus Einstellungen und Entlassungen bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten (die "turnover rate") in den USA auf 40 %. Die Vergleichszahl für Westdeutschland beträgt 25 % und ist damit wesentlich höher als der EG-Durchschnitt in Höhe von 18 %.¹⁶ Daraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, Unternehmen in Deutschland hätten im Vergleich zu den USA generell größere Schwierigkeiten, eine Anpassung ihres Arbeitsvolumens an eine veränderte Wirtschaftslage vorzunehmen. Zunächst ist auf die Beschäftigungsdynamik gerade der vergangenen Jahre hinzuweisen. Allein im Zeitraum 1990-1993 erhöhte sich die Zahl der Erwerbstätigen im Inland um gut 1.8 Millionen Personen und wird nach den Prognosen des Sachverständigenrates in den Jahren 1993/94 um gut 1 Million Personen sinken,¹⁷ wobei anzumerken ist, daß diese Ziffern nur die Nettoströme abbilden (also den Saldo aus Einstellungen und Entlassungen). Die Bruttoströme und damit die Umschlagsprozesse liegen wesentlich höher: In den Jahren 1990 bis 1992 sind durchschnittlich rund 6.8 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse pro Jahr begonnen worden, also 20 Mio. im gesamten genannten Zeitraum bei einer durchschnittlichen Zahl von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Höhe von 23 Mio. Personen.¹⁸ Mit solchen Zahlen pflegt man üblicherweise nicht einen völlig erstarrten ("sklerotischen") Arbeitsmarkt zu kennzeichnen. Wie eine Reihe von ökonomischen Studien ferner aufzeigt,¹⁹ läuft die Anpassung in Deutschland in weitaus größerem Umfang über die Arbeitszeit, z.B. über Kurzarbeit, als in den USA. Die jüngste Vereinbarung im Volkswagenwerk ist ein aktuelles Beispiel: Während in Detroit

¹⁵Vgl. dazu Emerson (1988).

¹⁶Quelle für die Zahlenangaben: Emerson (1988), S. 781, Tabelle 2.

¹⁷Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1993/94.

¹⁸Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 5 (1993), S. 836, Tabelle 1, Spalte 6 (d.h. ohne neu abgeschlossene Ausbildungsverträge); S. 821, Tabelle 1, Spalte 3.

¹⁹Vgl. aus amerikanischer Sicht neuerdings Abraham and Houseman (1993).

die Arbeiter entlassen werden, arbeitet man in Wolfsburg nur vier Tage.

Gleichzeitig macht das Beispiel Volkswagen auf einen zusätzlichen Aspekt aufmerksam, nämlich auf die Kosten der Anpassung. Stabile Beschäftigungsverhältnisse, ggf. gesetzlich verankert, sind aus ökonomischer Sicht weniger bedenklich, wenn nicht sogar wünschenswert, wenn sie mit einer flexiblen Entlohnung einhergehen. Gefährlich wird es für die Beschäftigung, wenn ein Kündigungsschutz an eine gleichbleibend hohe Entlohnung gekoppelt wird, d.h. wenn wir uns Inflexibilitäten nach unten sowohl bei der Beschäftigung wie auch bei der Entlohnung leisten wollten.

Die Quantifizierung von solchen Inflexibilitäten und deren Veränderungen ist leichter gefordert als getan. Zur Illustration diesbezüglicher Schwierigkeiten hilft vielleicht eine Vorbemerkung, die zeigt, welche Vorgehensweise nicht viel weiterhilft, so populär sie auch – nicht zuletzt auch unter Juristen – sein mag. Gemeint ist eine Betrachtung der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen. Angenommen, ein verschärfter Kündigungsschutz für Arbeitnehmer hätte tatsächlich zur Folge, daß weniger Arbeitnehmer entlassen werden können und Unternehmen sich daraufhin zurückhaltender bei Neueinstellungen verhalten. Dann werden sowohl die Zugangs- wie auch die Abgangszahlen in bzw. aus der Arbeitslosigkeit sinken, so daß sich die Bestandszahlen der Arbeitslosen trotz eines nachteilig wirkenden Kündigungsschutzes im Extremfall überhaupt nicht ändern. So leicht lassen sich mithin unliebsame Konsequenzen des Arbeitsrechts verniedlichen oder sogar "wegerklären".

Auf der anderen Seite erfordert es auch keinen großen intellektuellen Aufwand, erhöhte Inflexibilitäten zu "beweisen", obwohl sich dahingehend überhaupt nichts geändert hat. Die eben erwähnten Zugangs- bzw. Abgangszahlen können sich trotz eines gleichbleibenden Kündigungsschutzes verändert haben, etwa weil sich die konjunkturelle Situation verbessert und/oder das Arbeitsangebot verringert hat. Wenn man schon mit solchen Daten argumentieren möchte, dann kommt es darauf an, mögliche Effekte der Arbeitsrechtsprechung auf gesamtwirtschaftliche Größen – also z.B. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – isoliert von anderen möglichen Einflüssen herauszukristallisieren.

Etwas ergiebiger sind dann schon Auswertungen der Erfahrungen, die mit dem im Mai 1985 in Kraft getretenen Beschäftigungsförderungsgesetzes gemacht wurden, wenn die Aussagekraft der bisher vorliegenden Resultate auch nicht überschätzt werden sollte. Das BeschFG sieht u.a. eine einmalige Befristung des Arbeitsvertrages bis zur Dauer von 18 Monaten bei Neueinstellungen vor (bei neugegründeten Unternehmen: 2 Jahre). Damit setzt das BeschFG an dem Beginn von Beschäftigungsverhältnissen an, d.h. entweder im konjunkturellen Aufschwung und/oder bei der Vornahme von Ersatzeinstellungen in rezessiven Phasen. Unter dieser Einschränkung kann im Hinblick auf das hier zur Rede stehende Thema dennoch gefragt werden, in welchem Umfang Unternehmen von der Regelung des BeschFG Gebrauch gemacht haben und ob es zu induzierten, d.h. sonst nicht erfolgten Neueinstellungen gekommen ist. Die Frage, wie eine Deregulierung des Kündigungsschutzes im Konjunkturabschwung wirkt, ist damit nicht zu beant-

worten.

Immerhin wurden nach Schätzungen einer vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebenen Studie auf der Basis einer Befragung von rund 2400 Betrieben im Zeitraum Mai 1985 und April 1987 (also in einer günstigen Konjunktursituation) direkte Zusatzeinstellungs-Effekte des BeschFG hochgerechnet auf die Gesamtzahl aller Neueinstellungen in der westdeutschen Privatwirtschaft in Höhe von 25 Tsd. Personen ermittelt.²⁰ Dies rechtfertigt zwar keine euphorischen Einlassungen über die beschäftigungsfördernden Wirkungen einer Deregulierung des Kündigungsschutzes, zeigt aber andererseits, daß keine Rede davon sein kann, das BeschFG induziere ausschließlich Mitnahmeeffekte. Wie auf Grund der obigen grundsätzlichen Überlegungen nicht anders zu erwarten, konzentriert sich die Inanspruchnahme befristeter Arbeitsverträge nur auf einen Teil der Unternehmen, nämlich auf ein Drittel der befragten Betriebe²¹ – die Nichtanwender waren zu 87 Prozent "ausschließlich an dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen interessiert" – und dort auf lohnkostenintensive Klein- und Mittelbetriebe mit überproportionalem Anteil geringqualifizierter Arbeit. Abwegig ist es natürlich, dies als einen Nachteil der BeschFG zu interpretieren, denn offenbar liegt in diesem Bereich der größte Bedarf an Flexibilität. Auf der anderen Seite resultiert die Befristung weniger aus dem Bedürfnis nach höherer Anpassungsflexibilität. Das Motiv "verlängerte Erprobung neuer Mitarbeiter und dadurch verbesserte Personalauslese" wurde von rund 40 Prozent der Betriebe mit Befristungen nach BeschFG als "sehr wichtig" bezeichnet, im Gegensatz zum Motiv "reibungslösere Personalanpassung an betriebliche Auslastungsschwankungen", welches nur rund halb so oft als "sehr wichtig" eingestuft wurde. M.a.W. das BeschFG diene zu einem guten Teil dem Zweck, die Probezeit zu verlängern.

Als Fazit der vorgetragenen Überlegungen lautet meine These: Eine derartige Regelungsdichte des gesetzlichen allgemeinen Kündigungsschutzes wie in Deutschland stellt zwar keine gravierende Beeinträchtigung der Beschäftigungssituation dar, ist von Mindestvorschriften abgesehen indessen zu einem großen Teil überflüssig, in Einzelfällen sogar ökonomisch bedenklich. Einer Lockerung der gesetzlichen Kündigungsvorschriften können bescheidene Beschäftigungsimpulse zwar nicht abgesprochen werden, aber ein nachhaltiger Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wäre davon kaum zu erwarten. Unternehmen sind aus guten ökonomischen Gründen ohnehin überwiegend an stabilen Beschäftigungsverhältnissen interessiert, sie verwenden die durch das BeschFG gewonnene Flexibilität hauptsächlich zur Effizienzsteigerung ihrer Personalauslese. Dies kann aber auch in individuellen Arbeitsverträgen z.B. in Form einer Verlängerung der Probezeit geregelt werden, dazu bedarf es des Gesetzgebers oder Arbeitsrichters nicht.

Vielmehr kommt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, durch gesetzlich verankerte Mindestanforderungen Arbeitnehmer vor reinen Willkürmaßnahmen zu schützen – etwa weil sie (berechtigte) Kritik an bestimmten betrieblichen Gegebenheiten

²⁰Diese und die folgenden Angaben sind aus Büchtemann (1990) entnommen.

²¹Zwei Drittel der Betriebe haben keinen Gebrauch von der Möglichkeit einer Vertragsbefristung gemacht, obwohl 80 Prozent dieser Betriebe Personal eingestellt haben.

geübt haben – und für eine minimale Kündigungsfrist Sorge zu tragen. Solche Regelungen wirken effizienzsteigernd. Die Analogie zur Funktion von Gewerkschaften bzw. Betriebsrat liegt auf der Hand. Diese Institutionen ersetzen bekanntlich individuellen durch kollektiven Widerspruch, wodurch Beschäftigte nun eine weniger riskante Möglichkeit haben, Unzufriedenheit gegenüber der Firmenleitung zu artikulieren. Wenn der Widerspruch zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer führt, dann besitzt er den Charakter eines öffentlichen Gutes, d.h. der Nutzen aller Arbeitnehmer steigt. In diesem Sinn kann einem gesetzlichen Kündigungsschutz eine effizienzsteigernde Wirkung zugesprochen werden.

Ein über die genannten Mindestanforderungen hinausgehender Kündigungsschutz sollte individuellen Regelungen des Arbeitsvertrages vorbehalten werden, allerdings könnte der Gesetzgeber vorschreiben, daß der Kündigungsschutz im Arbeitsvertrag geregelt sein muß, um unerwünschtes Trittbrettfahrer-Verhalten einzelner Unternehmen zu unterbinden, die auch aus dem durch solche Vorschriften unterstützten sozialen Frieden einen Nutzen ziehen, ohne dazu einen Beitrag zu liefern. Weiterreichendes gesetzliches Regelungswerk oder Richterrecht ist bis zu einem gewissen Grade tolerabel, aber verzichtbar, schlägt jedoch häufig in beschäftigungsfeindliche Inflexibilität um. Es verfestigt sich der Eindruck, daß uns die Weiterentwicklung des gesetzlichen Kündigungsschutzes durch Richterrecht – nicht zuletzt auch durch das BAG – schrittweise in den oberen Bereich der genannten Bedenklichkeitsskala getrieben hat, insbesondere vor dem Hintergrund, daß das Ergebnis eines Arbeitsgerichtsprozesses nicht mehr prognostizierbar ist. Vielleicht kann man die Einführung des BeschFG auch als Notbremse des Gesetzgebers gegenüber der Rechtsschöpfung des BAG interpretieren.

4 Zur ökonomischen Lastverteilung sozialer Leistungen

Dieser Aspekt soll anhand des Beispiels des erzwingbaren Sozialplans analysiert werden. Wie die Rechtsprechung zum Kündigungsschutz, so steht auch die Spruchpraxis der Arbeitsgerichte zum erzwingbaren Sozialplan gemäß §112a BetrVG im Kreuzfeuer kritischer Stimmen z.B. aus der Arbeitsrechtswissenschaft, insbesondere was die Höhe der Sozialplanleistungen anbelangt, denn “diese kann im Krisenfall für das Unternehmen eine Existenzgefahr werden” (Rüthers (1986), S. 754).

Aus ökonomischer Sicht bietet eine Analyse der Folgen einer Sozialplanregelung im Vergleich zum Kündigungsschutz wenige neue Aspekte. Etwas überspitzt formuliert ist eine Sozialplanleistung nichts anderes als ein sich Freikaufen des Unternehmens aus einem Arbeitskontrakt oder, anders herum formuliert, ein weitreichender Kündigungsschutz ist gleichbedeutend mit einer (extrem) hohen Abfindung. Letztlich ist jeder Arbeitnehmer bereit, das Unternehmen zu verlassen, wenn die Abfindung nur hoch genug ist und “Unkündbarkeit” heißt nichts anderes als “prohibitiv hohe Abfindung”.

Trotz dieser Ähnlichkeiten können in diesem Kontext einige Aspekte verdeut-

licht werden, die im vorigen Abschnitt bewußt nicht vertieft wurden, um die Argumentation nicht zu überfrachten. Zunächst ist nochmals auf den Zusammenhang mit der Entlohnung aufmerksam zu machen. In einer Welt ohne Unsicherheiten brächte eine Sozialplanleistung dann keine negativen Beschäftigungseffekte mit sich, wenn sich die Arbeitnehmer mit eben dieser Summe in das Beschäftigungsverhältnis "einkaufen" würden.²² Aus mancherlei Gründen ist dieser Vorschlag unrealistisch, nicht zuletzt auch deshalb, weil Unsicherheiten z.B. über die Bankrottwahrscheinlichkeit des Unternehmens bestehen, und Kreditinstitute außerordentlich zurückhaltend bei einer allfälligen Vorfinanzierung dieser Einkaufssumme sein werden. Eine Alternative bestünde darin, daß der Arbeitnehmer einer drohenden Entlassung durch das Angebot eines ad hoc Lohnabschlages entgegenzuwirken versucht bzw. gleich bei Beginn des Beschäftigungsverhältnisses einen solchen Minderbetrag quasi als Versicherungsprämie vereinbart.²³ Angesichts des Charakters des Tarifvertrages als Mindestlohn scheidet diese Alternative indessen vermutlich aus.

Daher bietet sich eine gesetzlich vorgeschriebene Versicherung an, welche dem Arbeitnehmer bei einer unverschuldeten Entlassung die Wiedereingliederungskosten in den Arbeitsprozeß ersetzt. Die Leistungen dieser Versicherung könnten z.B. in Anlehnung an das Einkommensteuerrecht beschrieben werden, also in Form von Kostenerstattungen von Bewerbungen, Umzügen oder Umschulungskosten einschl. der Aufwendungen dieser Art, die anderen Familienmitglieder entstehen. Schellhaaß (1989) weist zu Recht darauf hin, daß Ausgleichszahlungen für Lohnminderungen oder den Wegfall von Sozialleistungen nicht zu den erstattungsfähigen Wiedereingliederungskosten gehören (S. 181f.), d.h. an eine "Bewahrung sozialer Besitzstände" ist hier nicht gedacht. Effizienzgesichtspunkte sollten nicht mit (Um-)Verteilungsaspekten vermischt werden.

Im Gegensatz zu dieser Möglichkeit hat sich der Gesetzgeber für eine Sozialplanpflicht entschieden. Jedoch gibt es m.W. keine empirische Evidenz dafür, daß die gesetzliche Einführung einer Sozialplanpflicht mit entsprechenden Lohnabschlägen einhergegangen ist. Folglich steigen die Lohnkosten auf Grund der Sozialplanregelung. Auch hier sind zwei Aspekte in Erinnerung zu rufen, nämlich die Fristigkeit der Entscheidung und das Anpassungsverhalten. Nicht nur treiben – wie in dem in der Einführung erwähnten Fall – übersteigerte Sozialplanforderungen die Firma möglicherweise in den Konkurs, wenn die Sozialplanleistungen nicht auf die Kunden abgewälzt werden können, oder verhindern Übernahmen von anderen Firmen, sondern die Unternehmung wird sich angesichts dieser Unwägbarkeiten von Anfang an einer eher zurückhaltenden Einstellungspolitik befleißigen.

Was das Anpassungsverhalten angeht, so steigen die personenbezogenen Anpassungskosten durch Sozialplanleistungen. Sofern es die Produktionstechnik erlaubt, erfolgt die Anpassung nunmehr über die Auslastung des Faktors Arbeit, also über Kurzarbeit. Wenn die Aufwendungen für Kurzarbeitergeld dann höher als die für die Arbeitslosenunterstützung sind, dann bedeuten Sozialplanregelun-

²²Vgl. zu diesem Vorschlag Lazear (1990).

²³Vgl. dazu beispielsweise Ewers (1992), S.138f. und Schellhaaß (1989), S. 188f.

gen Verträge zu Lasten Dritter, nämlich des Steuer- bzw. Beitragszahlers zur Sozialversicherung.

Insoweit bedeutet der erzwingbare Sozialplan entweder eine Erweiterung des Kündigungsschutzes, nämlich für diejenigen Arbeitnehmer, die trotz Kündigungsschutz entlassen werden können, oder eine Substitution in Form einer Ablösesumme, mit der sich die Firma aus dem gesetzlichen Kündigungsschutz herauskauft.

Mitunter wird zur Rechtfertigung der gesetzlichen Sozialplanregelung vorgebracht, daß "Sozialpläne das Verursacherprinzip, das sich bei der Lösung der Umweltprobleme bewährt hat, auch im Arbeitsrecht institutionalisieren" sollen [Schellhaaß (1989), S. 176]. Dem kann bestenfalls nur sehr bedingt zugestimmt werden, weil die Analogie zum Umweltschutz bloß teilweise gilt. Sie ist beispielsweise in dem Fall abwegig, wo das einzelne Unternehmen auf Grund überzogener Lohnabschlüsse auf Branchenebene seine internationale Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt hat. Ist der Unternehmer hier "Verursacher", weil er nicht rechtzeitig aus dem Arbeitgeberverband ausgetreten ist, so daß er einen Firmentarifvertrag abschließen kann? Am ehesten könnte die Analogie bei krassen Managementfehlern als Ursache der wirtschaftlichen Krise des Unternehmens stimmen. Dann stellt sich indessen die Frage, ob eine Sozialplanregelung tatsächlich die Manager als Versager finanziell zur Rechenschaft zieht oder ob nicht – wie oben diskutiert – die (externen) Beschäftigten die Last tragen.

Auf derselben Ebene liegt die häufig zu findende allokationstheoretische Begründung von Sozialplanleistungen. Erstens wird angeführt, daß die Risiken bei einem Verlust des Arbeitsplatzes einseitig beim Arbeitnehmer verblieben. Dies ist in dieser Form nicht richtig, denn einen erheblichen Teil dieser Last trägt die Gesellschaft, weil Arbeitslosenunterstützung gezahlt wird und die hauptsächlich materiellen Wiedereingliederungskosten steuerlich geltend gemacht werden können, insoweit sie nicht ohnehin vom neuen Arbeitgeber oder Arbeitsamt ersetzt werden. Allerdings verbleiben beim Arbeitnehmer insbesondere die immateriellen Kosten wie psychische Belastungen auf Grund der Unsicherheit über die Dauer der Arbeitslosigkeit oder der Verlust der bisherigen sozialen Umwelt bei einem Arbeitsplatzwechsel. Der Unternehmer trägt auf der anderen Seite die Kosten verlorengangener Aufwendungen in das Humankapital des Beschäftigten, vom allgemeinen Unternehmerrisiko einmal abgesehen.

Zweitens wird geltend gemacht, es sei aus gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsüberlegungen effizienter, eine Entlassung selbst bei (kostspieligen) innerbetrieblichen Reorganisationsmaßnahmen zu verhindern, wenn diese Kosten nur niedriger sind als die externen Wiedereingliederungskosten.²⁴ Solche Fälle können in der Tat vorliegen. Sie setzen allerdings das Vorhandensein innerbetrieblicher Umsetzungsmöglichkeiten voraus²⁵ und den Wiedereingliederungskosten müssen potentielle Produktivitätsgewinne auf dem neuen Arbeitsplatz gegengerechnet wer-

²⁴Vgl. dazu ausführlicher Schellhaaß (1989).

²⁵Andernfalls ergeben sich ganz erhebliche, dauerhafte Kosten z.B. der Entlohnung und eines unnötigen Arbeitsplatzes. Das Beispiel, wenn auch reichlich abgegriffen, des Heizers auf der Elektrolokomotive verdeutlicht, was gemeint ist.

den. Ferner sollten Übertreibungen relativiert werden, welche den Sozialplanleistungen eine disziplinierende Funktion in dem Sinne zuweisen, daß Unternehmen ohne solche "Bußen" mit heiterer Ignoranz und gegen alle ökonomische Vernunft Arbeitskräfte entlassen würden, obgleich sie im Unternehmen sehr wohl gewinnbringend eingesetzt werden könnten.²⁶ Einzelfälle dieser Art werden hier nicht bestritten. Es ist auch möglich, daß vereinzelt eine Versicherung – im Gegensatz zum Sozialplan – Handlungsweisen zu Lasten Dritter induziert, wenn beispielsweise ein lokaler (Monopol-)Arbeitgeber Arbeitnehmer mit fester Wiedereinstellungszusage entläßt,²⁷ was bei einer kostspieligen Sozialplanregelung vermutlich unterblieben wäre. Zu warnen ist jedoch vor Verallgemeinerungen, zumal der mitbestimmende Betriebsrat auf Grund eines möglichen Detailwissens "vor Ort" ggf. eine Reihe von kostenmäßig gleichwertigen Alternativen entwickeln kann, welche für die Belegschaft sozial verträglicher sind.²⁸

Selbst wenn diese Einschränkungen an dem o.a. wohlfahrtstheoretischen Effizienzkriterium außer Betracht bleiben, erhebt sich wiederum die Frage der Lastverteilung. Warum soll ein einzelnes Unternehmen durch Abfindungszahlungen davon abgehalten werden, die *einzelwirtschaftlich* effiziente Beschäftigung zu realisieren? Wenn es *gesamtwirtschaftlich* sinnvoller ist, daß zur Entlassung anstehende Beschäftigte im Unternehmen verbleiben, dann muß die Gesellschaft das Unternehmen für die dadurch entstehenden Aufwendungen kompensieren, etwa durch steuerliche Absetzbarkeit. Insoweit dies – wie in Deutschland – zu einem Teil möglich ist, relativiert sich ohnehin die oben angesprochene Last für das Unternehmen und damit die Notwendigkeit, auf dem Weg über erzwungene Sozialpläne ein gesamtwirtschaftlich optimales Verhalten zu bewirken. Dem steht nicht im Wege, daß über innovative Lösungsvorschläge steuerlicher Art nachgedacht wird, um volkswirtschaftlich suboptimale Entlassungen noch weiter zu verringern, wenn auch das Problem der Praktikabilität nicht in Abrede gestellt werden soll.

Zusammengefaßt sind die Argumente pro Sozialplanleistungen wenig überzeugend, es sei denn, sie werden durch Lohnabschläge finanziert. In diesem Fall lohnt es sich jedoch, über eine explizite Versicherungslösung nachzudenken. Besitzstandswahrung ist unter Effizienzgesichtspunkten indessen eine überzogene Forderung. Insoweit ist es nicht ganz von der Hand zu weisen, daß die Arbeitsgerichte "in ihrer Auslegung weit über das hinausgegangen [sind], was die versicherungs- und vertragstheoretische Legitimation des Sozialplans hergibt und unter Allokationsgesichtspunkten erwünscht ist" (Ewers (1992), S. 139).

²⁶Es entbehrt aus theoretischer Sicht nicht einer gewissen melancholischen Ironie, daß von solchen Autoren ansonsten sehr neoklassisch argumentiert wird (Gewinnmaximierung, Kostenminimierung), nur bei dem Anpassungsverhalten werden alle Optimalitätskriterien über Bord geworfen.

²⁷Diese "layoffs with recall" sind in den USA wesentlich verbreiteter als in Deutschland.

²⁸Vgl. Schellhaab (1989), S.175f.

5 Ökonomischer Fluch der guten Taten des Arbeitsrechts?

In den vorangegangenen beiden Abschnitten wurde versucht herauszuarbeiten, daß der Bestandsschutz für Arbeitsverhältnisse ganz allgemein nicht zum Nulltarif zu haben ist. Im Mittelpunkt besonders kritischer Stellungnahmen zu den Folgewirkungen des Arbeitsrechts steht indessen der Bestandsschutz für spezielle Arbeitnehmergruppen. Hier gipfeln die Hinweise auf zweckwidrige Nebeneffekte, welche die gute Absicht zunichte machen, in Formulierungen wie "die gute soziale Absicht mit bösen sozialen Folgen" (W. Stützel) oder "die Rache des Gutgemeinten" (B. Rüthers).

Im wesentlichen geht es dabei um Lohnersatzleistungen für Schwangere oder für kranke Arbeitnehmer im Rahmen der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie um den aus sozialen Gründen erhöhten Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer. Mit allem Nachdruck muß einleitend hervorgehoben werden, daß die soziale Schützbedürftigkeit dieser Personengruppen hier definitiv nicht zur Disposition steht. Die hier interessierende Frage lautet vielmehr, ob die Institutionalisierung dieses Sozialschutzes ökonomisch sinnvoll über die bestehenden arbeitsrechtlichen Regelungen vorgenommen wird und welche Alternativen ggf. in Betracht kommen.

Allgemein formuliert läuft die Argumentation darauf hinaus, daß der individuelle Arbeitnehmerschutz mit einem kollektiven Arbeitnehmerschaden bezahlt werde, weil die überproportional geschützte Gruppe nun allgemein geringere Einstellungschancen besitze. Konkret werde der ökonomische Effizienzverlust dadurch bewirkt, daß das Arbeitsrecht dem einzelnen Unternehmen, welches Arbeitnehmer aus dieser Personengruppe beschäftigt, das Risiko und die Kosten einer von der Gesellschaft gewollten sozialen Wohltat aufbürde, anstatt sie auf alle Mitglieder eben dieser Gesellschaft zu verteilen, wie es logisch konsequent wäre. Ebenso folgerichtig ist dann – so die Argumentation –, daß Unternehmen nach Möglichkeit die Beschäftigung solcher Arbeitskräfte vermeiden, mit der Folge erheblich reduzierter Einstellungschancen im Fall einer Arbeitslosigkeit. Damit erreiche das Arbeitsrecht bestenfalls eine Umverteilung innerhalb sozial benachteiligter Gruppen, nämlich zwischen den Arbeitsplatzbesitzern und den Außenseitern im wahrsten Sinne des Wortes.

Auf den ersten Blick scheint der empirische Befund die vorgetragene Auffassung schlüssig zu "beweisen", wie das Beispiel älterer Arbeitsloser zeigt. Allerdings ist es wenig zweckmäßig, den empirisch orientierten Einlassungen in Teilen der arbeitsrechtlichen Literatur zu folgen, und altersspezifische Arbeitslosenquoten zu Rate zu ziehen.²⁹ Denn ein und dieselbe Höhe der Arbeitslosenquote kann entweder bedeuten, daß ein hoher Anteil der Erwerbspersonen häufig und wiederholt, dafür aber kurzzeitig arbeitslos wird, oder daß ein kleiner Anteil vergleichsweise selten, dann aber langfristig arbeitslos ist.³⁰ Die erste Variante widerlegt

²⁹So z.B. Rüthers (1986), S. 752.

³⁰Eine leicht verständliche Darstellung dieser Zusammenhänge findet sich in Franz (1993a), S. 98ff.

die "Rache des Gutgemeinten", die zweite Zerlegung der Arbeitslosenquote steht damit im Einklang. Vergleicht man deshalb die beiden Ausprägungen der Arbeitslosigkeit, so zeigt es sich in der Tat, daß ältere Arbeitnehmer im Vergleich zu Jugendlichen zwar mit wesentlich geringerer Wahrscheinlichkeit arbeitslos werden, dafür aber eine sehr lange Dauer der Arbeitslosigkeit aufweisen. M.a.W. sie verlieren einerseits seltener ihren Arbeitsplatz, aber wenn dies doch eintritt, dann haben sie kaum noch eine Chance, wieder eine Anstellung zu finden. Also gibt es ihn dann doch, den Fluch der sozialen Tat. Wirklich?

Die Antwort lautet, daß selbst bei dieser, empirisch sinnvolleren Vorgehensweise der Wunsch der Vater der Interpretation von Zahlen ist, oder anders formuliert, das kann so sein, muß es aber nicht. Es ist leicht möglich, denselben empirischen Sachverhalt ganz anders und vor allem ohne Rückgriff auf den besonderen Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer zu erklären. Im Abschnitt 3 wurde bereits die Senioritätsentlohnung angesprochen, d.h. das mit dem Alter ansteigende Verdienstprofil, wobei die Entlohnung in jungen Jahren unterhalb der bewerteten Produktivität und dann später oberhalb dieser Referenzgröße liegt. Damit sollen in beiderseitigem Interesse liegende, stabile Arbeitsverhältnisse gewährleistet werden. Folglich wird der ältere Arbeitnehmer in Befolgung eines solchen (impliziten) Vertrages auch nicht ohne Not entlassen. Das erklärt das geringere Arbeitslosigkeitsrisiko für obere Altersgruppen. Wenn es aber z.B. auf Grund von Betriebsstillegungen doch geschieht, dann steht der neue Arbeitgeber vor einem Problem: Er kann den neu einzustellenden älteren Arbeitnehmer nicht gemäß der Senioritätsentlohnung bezahlen, weil die unterproportionale Entlohnungsphase in seinem Unternehmen fehlt, so daß sich dann die Einstellung nicht rechnen würde. Andererseits kann er den Verdienst auch nicht gemäß der bewerteten Produktivität des älteren Arbeitnehmers bemessen, weil er dann in rechtlich unzulässiger Weise eine im Tarifvertrag festgeschriebene Senioritätsentlohnung unterschreiten würde. Im Fall der Kürzung freiwilliger, übertariflicher Leistungen muß das Unternehmen Beeinträchtigungen des betrieblichen Arbeitsfriedens befürchten, wenn die gleiche Leistung von zwei älteren Arbeitnehmern gemäß ihrer Betriebszugehörigkeitsdauer unterschiedlich entgolten wird. Also wird die Unternehmung die Bewerbung eines älteren Arbeitslosen nachrangig einstufen. Dies erklärt die längere Dauer der Arbeitslosigkeit (nota bene: ohne Bezugnahme auf irgendwelche Kündigungsbestimmungen).

Die Beweiskraft des vorgetragenen empirischen Materials im Hinblick auf die Wirkungen des Kündigungsschutzes anzuzweifeln heißt nicht, das behauptete Phänomen damit unbedingt in Abrede stellen zu wollen. Es sollte lediglich vor voreiligen Schlußfolgerungen gewarnt werden. Das Problem der höheren Arbeitslosigkeit älterer Erwerbsspersonen kann eben auch mit einer im Vergleich zur Produktivität zu hohen Entlohnung in Zusammenhang gebracht werden. Dafür spricht, daß auch nach Einführung des BeschFG ältere Arbeitnehmer nur unterproportional eingestellt wurden.³¹

³¹Vgl. Büchtemann(1990).

Der Vergleich mit der privaten Krankenversicherung liegt auf der Hand.³² Jüngere Versicherte zahlen höhere als risikoäquivalente Beiträge und vermeiden damit einen altersbedingten Anstieg der Prämie. Bei höherem Eintrittsalter kostet der gleiche Versicherungsschutz jedoch (wesentlich) mehr. Käme eine private Versicherung auf die Idee, älteren Versicherten zu kündigen, wenn deren Krankheitskosten zu stark ansteigen, würde sie ihre Reputation ganz außerordentlich gefährden und kaum neue Kunden gewinnen.

Analoges gilt für den Arbeitsmarkt. Selbst ohne Kündigungsschutz werden sich weitsichtige Unternehmen hüten, älteren Arbeitnehmern auf Grund nachlassender Leistungskraft leichtfertig zu kündigen und damit (implizit) vertragsbrüchig zu werden. Junge, qualifizierte Leute würden es sich gründlich überlegen, in eine solche Firma einzutreten. Insoweit ist der besondere gesetzliche Kündigungsschutz zwar nicht schädlich, jedoch weitgehend überflüssig, weshalb seine Beibehaltung ökonomisch weniger bedenklich ist. Etwas anders verhält es sich bei Neueinstellungen älterer Arbeitnehmer. Da die Ursachen für eine diesbezügliche Zurückhaltung bei den Unternehmen empirisch nicht geklärt sind, empfiehlt sich vorsichtshalber eine kombinierte Strategie in Form einer Abhängigkeit der Kündigungsfristen von der – ggf. weiter als bisher gestreckten – Betriebszugehörigkeitsdauer und einer Lohneinbuße. Wenn die Gesellschaft – aus welchen Gründen auch immer – diese Verdienstkürzung nicht dem älteren Arbeitnehmer zumuten möchte, wofür einiges spricht, dann muß sie sich an der Finanzierung einer entsprechenden Lohnsubvention beteiligen. Allerdings verdeutlicht schon allein die Tatsache, daß diese Unterstützungszahlungen zum Arsenal der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehören, die Schwierigkeiten. Von einem Patentrezept kann keine Rede sein.

Wesentlich weniger diffus ist das Bild bei der gesetzlichen Regelung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Das System grenzt an Absurditäten. Arbeitnehmer werden unabsehbar lange krank – im Extremfall, weil sie sich in Ausübung von Risiko-Hobbies wie z.B. Drachenfliegen, Trick-Ski, Extremklettern Verletzungen zugezogen haben. Nun geht das Unternehmen nicht nur einer Arbeitskraft verlustig, in deren Qualifikation u.U. erheblich investiert wurde, es muß nicht nur für den erheblichen Zeitraum der gesetzlichen Lohnfortzahlungsfrist den vollen Lohn weiterbezahlen und obendrein selbst bei einer ganzjährig krankheitsbedingten Abwesenheit das volle Urlaubsgeld sowie das 13. Monatseinkommen³³ entrichten, sondern es riskiert möglicherweise auch noch, daß die Aushilfskraft, welche es natürlich auch bezahlen muß, nach sechs Monaten ebenfalls unter den gesetzlichen Kündigungsschutz fällt.³⁴ Wenn Arbeitnehmer eine solch weitgehende finanzielle Absicherung im Krankheitsfall wünschen, dann bietet sich der Abschluß einer

³²Vgl. dazu auch Schellhaaß (1990), S. 99.

³³Vgl. dazu die Urteile des BAG über die tariflichen Sonderzahlungen ohne tatsächliche Arbeitsleistungen vom 05.08.1992 – 10 AZR 99/90 und 17.12.1992 – 10 AZR 427/91 (NZA, Heft 3/1993, S. 130ff. und Heft 10/1993, S. 464ff.) sowie über die vertragliche Weihnachtsg Gratifikation und Rückzahlungsklausel vom 09.06.1993 – 10 AZR 529/92 (NZA, Heft 20/1993 S. 935ff.).

³⁴Vgl. dazu Rütters (1986), S. 750ff.

entsprechenden Versicherung an. Es ist aber nicht einzusehen, warum ein Unternehmen, welches aus sozialen Erwägungen krankheitsanfällige und nicht nur "olympiareife" Arbeitnehmer beschäftigt, obendrein noch das Nachsehen in Form beachtlicher Lohnfortzahlungen haben soll.

Hinzu kommt möglicherweise das "Moral Hazard"-Problem in Gestalt eines unbekümmerten Krankfeierns, obwohl auch nun wieder vor einer allzu leichtfertigen Interpretation der Empirie ausdrücklich gewarnt werden muß. Besonders beliebt sind in diesem Zusammenhang Hinweise auf die Konjunkturreakibilität des Krankenstandes sowie auf dessen wöchentliche Spitzen montags und freitags. Erneut wird hier das Phänomen nicht grundsätzlich bestritten, sondern verdeutlicht, daß es auch andere (Teil-)Erklärungen geben kann: Tatsächlich kranke Arbeitnehmer trauen sich in einer Rezession weniger zum Arzt zu gehen, und daß am Montag mehr Krankmeldungen erfolgen, ergibt sich schon rein rechnerisch, wenn sich die Leute am Wochenende nicht in ärztliche Behandlung begeben (können), von Notfällen einmal abgesehen, obgleich bei jedem Tag die Wahrscheinlichkeit, krank zu werden, gleich hoch ist. Welches quantitative Gewicht einem zu großzügigen Krankfeiern bzw. einer solchermaßen motivierten, aber unbegründeten und daher betrügerischen Abwesenheit vom Arbeitsplatz auch immer zukommen mag, eine Versicherungslösung könnte hier dämpfend wirken, wenn – wie bei der privaten Krankenversicherung oder Kfz-Versicherung – eine Nichtinanspruchnahme finanziell entsprechend hoch honoriert wird.

6 Lohnbildung: Zentral oder Dezentral?

Bekundungen über die Notwendigkeit einer stärkeren Flexibilisierung und Differenzierung der Verdienste sind mittlerweile Legion. Die Vorschläge reichen von gesetzlichen Öffnungsklauseln, welche es "zulassen, daß die Tarifpartner von bestimmten Vorschriften des Gesetzes nicht nur zugunsten, sondern auch zu Lasten der Arbeitnehmer abweichen können"³⁵, bis hin zu einem "Tarifkorridor", der eine Spanne einer Tariflohnerhöhung vorgibt, innerhalb deren der individuelle Arbeitgeber seinen Mitarbeitern ein Angebot über die Tariflohnerhöhung in seinem Unternehmen machen muß.³⁶

An der Breite der Diskussion mag zunächst überraschen, wie behende ein sich nunmehr seit etwa 40 Jahren etabliertes Lohnfindungssystem ernsthaft in Frage gestellt wird, ohne daß für den unvoreingenommenen Konsumenten solcher und ähnlicher Einlassungen erkennbar wird, daß die Fakten und Konsequenzen in angemessener Weise in Rechnung gestellt wurden, von ökonomisch motivierten Gegenargumenten ganz zu schweigen.

Beginnen wir mit den Fakten. Im Gegensatz zu dem in den Vorschlägen zur Flexibilisierung der Lohnbildung suggerierten Eindruck, die Lohnstruktur in Deutsch-

³⁵Rüthers (1986), S.770

³⁶Das ist der Vorschlag einer Arbeitsgruppe bestehend aus den Herren Albeck, Barbier, Fels, Loritz, Rüthers, Watrin und (zeitweilig) Sievert, der in der FAZ v. 5.6.1993 abgedruckt wurde, vgl. Albeck et al. (1993).

land sei ein einziger Eintopf, ist sie wesentlich flexibler als allgemein hin angenommen. Diesbezügliche Belege können zunächst auf eine erhebliche Lohnspanne hinweisen, d.h. auf eine freiwillige, übertarifliche Zusatzzahlung des Unternehmens an seine Beschäftigten. Diese Lohnspanne variiert von Branche zu Branche und verändert sich im Konjunkturverlauf, weil Unternehmen in einer Rezession eine als nicht verkraftbar angesehene Tariflohnerhöhung mit einer (teilweisen) Kürzung der Lohnspanne verrechnen.³⁷ Das kann natürlich zu Unmutsäußerungen seitens der Belegschaft führen, die den freiwilligen Charakter dieser Leistungen längst vergessen hat. Anders formuliert: Wesentliche Elemente des o.a. Tarifkorridors sind über die Differenz zwischen Effektiv- und Tariflohn längst integraler Bestandteil der Lohnbildung. Aber vielleicht klingt "Tarifkorridor" flexibler als "Lohnspanne"?

Bemängelt wird ferner eine seit längerer Zeit abnehmende Differenzierung der Lohnstruktur nach Branchen, Regionen und Qualifikationen, die entweder den Anstieg der Arbeitslosigkeit mitverursacht, zumindest aber deren Abbau verhindert habe. Bevor in eine diesbezügliche imposante Verbalprogrammatik mit eingestimmt wird, empfiehlt sich ebenfalls eine Kenntnisnahme der Fakten, so lästig das auch sein mag. Mit wenigen Ausnahmen lassen sich in entsprechenden Studien z.B. von der OECD, der Wirtschaftsforschungsinstitute und einzelnen Forschern keine Belege für diese generelle Behauptung finden.³⁸ Mitunter ist eher das Gegenteil festzustellen. Wenn überhaupt, dann gibt es Nivellierungstendenzen bei Arbeiterinnen der unteren Lohngruppe. Auch die Mehrheit des Sachverständigenrates (1993) kommt zu dem Ergebnis, daß sich die Lohnstruktur alles in allem in den letzten Dekaden wenig verändert habe.³⁹ Daher sind die vielseitig beklagten Nivellierungstendenzen empirisch wenig evident. Wesentlich diskussionswürdiger ist dann schon das Argument, ob die Lohnstruktur noch flexibler werden müßte. Der Sachverständigenrat (1993) schreibt dazu in Textziffer 370: "Auf die Frage, ob die vorzufindende Lohndifferenzierung den ökonomischen Anforderungen gerecht wird, lassen sich allerdings eindeutige Antworten schwer finden: Es fehlt an einem Referenzmaßstab, an dem zweifelsfrei abgelesen werden kann, welche Lohnstruktur 'angemessen' ist. Es bleibt offen, ob die Löhne in Deutschland ... weniger, stärker oder anders differenziert werden müssen." Diese Aussage hebt sich wohltuend von diversen Glaubensbekenntnissen zu diesem Thema ab.

Da die Frage nach einer adäquaten Lohnstruktur aus ökonomischer Sicht offen ist, könnte die Forderung nach einer höheren Flexibilität mit der These untermauert werden, mehr Flexibilität sei generell besser, insbesondere aber bei der Lohnstruktur. Damit sind die ökonomischen Konsequenzen angesprochen.

Zutreffend wird von den Befürwortern hervorgehoben, daß eine solche Flexibilisierung eine differenziertere Anpassung der Lohnkosten bei konjunktur- und/oder

³⁷Als Anhaltspunkt für die Höhe der Lohnspanne kann eine Bandbreite von etwa 10 - 20 v.H. des Tariflohnes als realistische Größenordnung angesehen werden.

³⁸Übersichten finden sich in Franz (1987b);(1991), S.267ff.

³⁹Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Horst Siebert, vertritt dazu eine abweichende Meinung, vgl. dazu Sachverständigenrat (1993), Textziffer 387.

strukturbedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens erlaube. Abgesehen davon, daß dies auch (teilweise) durch eine Kürzung der Lohnspanne zu bewerkstelligen ist, muß auf den entgegengesetzten Effekt in wirtschaftlich günstigen Zeiten aufmerksam gemacht werden. In diesem Fall verläuft die Anpassung "nach oben" natürlich auch schneller und reibungsloser.⁴⁰ Das ist die Kehrseite der gepriesenen Flexibilität. Davon ist kaum die Rede, so daß sich der Verdacht aufdrängt, es sei eher an eine Flexibilität nur nach unten, verbunden mit einer Rigidität nach oben gedacht. Dieser Idee ist ein gewisses innovatorisches Potential nicht abzuspüren.

Es wird hier nicht bestritten, daß eine dezentrale Lohnbildung für die Beschäftigung günstige Auswirkungen hat, weil sich insbesondere bei Unternehmen, die in einem scharfen Wettbewerb stehen, überhöhte Lohnabschlüsse unmittelbar in Arbeitsplatzverlusten niederschlagen. Es ist aus ökonomischer Sicht aber leicht zu zeigen, daß dies auch bei stark zentralisierten Lohnverhandlungen gelten kann. Im Extremfall einer einzigen nationalen Lohnrunde wird die Gewerkschaft ebenfalls die Beschäftigungseffekte einer Lohnerhöhung in Rechnung stellen (wie z.B. in Österreich). Ungünstiger für die Beschäftigungssituation wird es bei "mittlerem Zentralisierungsgrad", bei dem auf Branchenebene verhandelt wird. Hier sind der Konkurrenzdruck einerseits und die Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung andererseits vielleicht weniger ausgeprägt. Da diese Hypothese, insbesondere was ihre empirische Relevanz für deutsche Verhältnisse anbelangt, umstritten ist,⁴¹ muß vor überstürzten wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen gewarnt werden. In erster Linie ist zu beachten, daß eine Dezentralisierung auf die betriebliche Ebene eine Konfliktverlagerung ebenfalls nach unten bedeutet. Dies wird auch von einigen Befürwortern einer höheren Flexibilisierung nicht verkannt: "Das kann zu unerwünschten Belastungen des Klimas in den Betrieben führen. Es strapaziert auch eine Solidarität auf der Arbeitgeberseite mit der Folge, daß deren Widerstandskraft in überbetrieblichen Verhandlungen geschwächt wird und daß beim Niveau verlorengelassen wird, was bei der Differenzierung gewonnen wird."⁴²

Als Fazit kann vor einer leichtfertigen Forderung nach weiterer Flexibilisierung der Tarifautonomie nur gewarnt werden. Bezogen auf Westdeutschland sollten bestehende Flexibilisierungspotentiale durch Variation der Lohnspanne zuerst ausgeschöpft werden, zumal eine Flexibilisierung nicht nur erwünschte Wirkungen aufweist. Angesichts der geringen Lohnspanne und der exorbitanten Tariflohnsteigerungen in Ostdeutschland ist die Situation dort wohl anders einzuschätzen. Dort bilden Tariföffnungsklauseln vermutlich die Notbremse gegen ökonomische Unvernunft der Tarifparteien.⁴³

⁴⁰Das ist u.a. der Grund dafür, daß eine empirische Studie über die Lohnstruktur in den USA zu dem Schluß kommt, daß "the flexibility of industry wages to industry value productivity has been harmful to employment", Bell und Freeman (1985), S.25.

⁴¹Eine Übersicht neueren Datums bietet Calmfors (1993); in bezug auf deutsche Verhältnisse nehmen Fitzenberger und Franz (1993) dazu Stellung.

⁴²Albeck et al. (1993).

⁴³Vgl. dazu Franz (1993b).

7 Schlußbemerkung

Die wesentlichen Schlußfolgerungen dieses Beitrags lassen sich mit den folgenden vier Thesen verkürzt zusammenfassen:

- (i) Sozialpolitisch oder ökonomisch motivierte Schutzvorschriften sind nicht kostenlos erhältlich, so erwünscht sie auch immer sein mögen. Zu einem Teil sind sie von den Unternehmen aus guten ökonomischen Gründen selbst gewollt; dann sind arbeitsrechtliche Regelungen überflüssig, aber nicht schädlich.
- (ii) Ökonomisch bedenklich werden arbeitsrechtliche Regelungen, wenn sie die Last ihrer Finanzierung einseitig denjenigen Firmen aufbürden, bei denen die Schutzvorschriften besonders zum Tragen kommen. Aus ökonomischer Sicht ist eine Lastverteilung in Form einer allgemeinen Versicherung vielfach effizienter, wie z.B. beim Sozialplan.
- (iii) Von einer größeren Flexibilisierung des Arbeitsrechts sind signifikante Beiträge zum Abbau der bestehenden Arbeitslosigkeit kaum zu erwarten. Insofern sollte die ökonomische Bedeutung einzelner unverständlicher und/oder wechselhafter Entscheidungen von Arbeitsgerichten zwar erkannt werden, weil von ihnen psychologische Wirkungen insbesondere vielleicht auf Kleinunternehmen ausgehen, aber andererseits auch nicht überbewertet werden. Mehr Verlässlichkeit in der Rechtsprechung ist wünschenswert. Auf der anderen Seite spricht wenig dafür, daß das Arbeitsrecht in hohem Maße ursächlich an der Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit beteiligt war bzw. ist.
- (iv) Es ist einer informierten Diskussion außerordentlich zuträglich, daß sich Arbeitsrechtler um eine empirische Grundlage ihrer ökonomischen Aussagen bemühen. Dieses Lob schließt nicht aus, daß die Zusammenarbeit mit einschlägig ausgewiesenen Ökonomen zur Vermeidung von Fehlgriffen noch steigerungsfähig ist.

Wieviel Arbeitsrecht können wir uns ökonomisch erlauben? Soviel, wie die Gesellschaft dafür bereit ist zu bezahlen, wenn Effizienzverluste die entsprechenden Gewinne übersteigen.

Literatur

- 1 Abraham, K.G. u. S.N. Houseman, (1993). *Job Security in America. Lessons from Germany*. Washington D.C. (Brookings Institution).
- 2 Albeck, H. et.al., (1993). Den Platz im Korridor suchen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 05.06.1993.
- 3 Bakker, R., (1994). *Die unbeschränkten Ersatzgesetzgeber*. Diss. Universität Konstanz, Manuskript.
- 4 Bell, L.A. u. R.B. Freeman, (1985). Does a Flexible Industry Wage Structure Increase Employment? The U.S. Experience. *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 1604*, Cambridge (Mass.).
- 5 Bentolila, S. u. G. Bertola, (1990). Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euroclerosis? *Review of Economic Studies*, 57:381-402.
- 6 Bertola, G., (1990). Job Security, Employment and Wages. *European Economic Review*, 34:851-886.
- 7 Büchtemann, C.F., (1993) (Hrsg.). *Employment Security and Labor Market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*. Ithaka N.Y. (ILR Press).
- 8 Büchtemann, C.F., (1990). Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis? *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 23(4):394-409.
- 9 Büchtemann, C.F. u. H. Neumann (Hrsg.) (1990). *Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung*. Berlin.
- 10 Buttler, F., (1987). Vertragstheoretische Interpretation von Arbeitsmarktinstitutionen, in: G. Bombach, B. Gahlen, A.E. Ott (Hrsg.), *Arbeitsmärkte und Beschäftigung – Fakten, Analysen, Perspektiven*. Tübingen (Mohr u. Siebeck), S. 203-224.
- 11 Calmfors, L. (1993). Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey. *OECD, Economics Department, Working Paper Nr. 131*, Paris.
- 12 Donges, J. B., (1992). *Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung*. Tübingen (Mohr u. Siebeck).
- 13 Emerson, M., (1988). Regulation or Deregulation of the Labour Market. *European Economic Review*, 32:775-817.
- 14 Ewers, H.-J., (1992). Von den Grenzen der Tarifautonomie und der staatlichen Regulierung des Arbeitsmarktes, in: E. Kantzenbach u. O.G. Mayer (Hrsg.), *Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik*, Berlin (Duncker u. Humblot), S. 131-142.
- 15 Fitzenberger, B. und W. Franz, (1993). Dezentrale versus zentrale Lohnbildung in Europa: Theoretische Aspekte und empirische Evidenz, Forschungsschwerpunkt "Internationale Arbeitsmarktforschung", Universität Konstanz, Diskussionspapier Nr. 9-93. Erscheint in: B. Gahlen, H. Hesse, H.J. Ramser (Hrsg.), *Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, Tübingen (Mohr u. Siebeck) 1994.

- 16 **Franz, W.**, (1993a). *Der Arbeitsmarkt. Eine ökonomische Analyse*. Mannheim (Bibliographisches Institut).
- 17 **Franz, W.**, (1993b). Aus der Kälte in die Arbeitslosigkeit – eine Zwischenbilanz der ostdeutschen Arbeitsmarktentwicklung. *ZEW-Wirtschaftsanalysen*, 1:4-23.
- 18 **Franz, W.**, (1992) (Hrsg.). *Structural Unemployment*. Heidelberg (Physica).
- 19 **Franz, W.**, (1991). *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin (Springer).
- 20 **Franz, W.**, (1987a). Die Beveridge-Kurve. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 19, Heft 10:511-514.
- 21 **Franz, W.**, (1987b). Beschäftigungsprobleme auf Grund von Inflexibilitäten auf Arbeitsmärkten?, in: H. Scherf (Hrsg.), *Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften*. Berlin (Duncker u. Humblot), 303-340.
- 22 **Giersch, H., K.-H. Paqué u. H. Schmieding**, (1992). *The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany*. Cambridge U.K. (University Press).
- 23 **Henssler, M.**, (1992), Köln. Der Diskussionsentwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes des Arbeitskreises Deutsche Rechtseinheit im Arbeitsrecht. *Juristenzeitung* 47, 1992, S. 833-845.
- 24 **Lawrence, R.Z. u. C.L. Schultze**, (1987). *Barriers to European Growth. A Transatlantic View*. Washington D.C. (Brookings Institution).
- 25 **Lazear, E.P.**, (1990). Job Security Provisions and Employment. *Quarterly Journal of Economics*, 105:699-726.
- 26 **Rüthers, B.**, (1986). Arbeitsrecht und Arbeitsmarkt, in: H. Maier-Leibniz (Hrsg.), *Zeugen des Wissens*. Mainz (v. Hase u. Koehler), S. 739-782.
- 27 **Rüthers, B.**, (1989). Gesteigerter Kündigungsschutz für Bummelanten, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 02.08.1989, S. 10 (vgl. auch BAG EzA §1 KSchG Verhaltensbedingte Kündigung Nr. 26 mit Anmerkung Rüthers).
- 28 **Rüthers, B. u. R. Bakker**, (1992). Die Flucht vor dem gesetzlichen Richter. *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 23:199-224.
- 29 **Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, (1993). Jahresgutachten 1993/94. "Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken", Stuttgart (Metzler-Poeschel).
- 30 **Schellhaaß, H.**, (1990). Das Arbeitsrecht als Beschäftigungshemmnis?, in: C.F. Büchtemann u. H. Neumann (Hrsg.), *Mehr Recht durch weniger Arbeit?*, Berlin (edition sigma), S. 87-104.
- 31 **Schellhaaß, H.M.**, (1989). Sozialpläne aus ökonomischer Sicht. *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 167-207.