

# Ökonomische Analyse arbeitsrechtlicher Regelungen

*Ulrich Walwei*

---

## 1 Einleitung

Seit geraumer Zeit sind Konvergenztendenzen in der Makropolitik der Industrieländer zu beobachten. Die Finanzpolitik verfolgt in fast allen Ländern einen Konsolidierungskurs. Die Geldpolitik fühlt sich dem Ziel der Preisniveaustabilität verpflichtet. Diese Ausrichtung der Makropolitik brachte in vielen Ländern die erhofften Stabilitätserfolge: den Abbau früher hingenommener Staatsdefizite und niedrige Inflationsraten. Offenbar werden aber vergleichbare Makropolitiken in den einzelnen Volkswirtschaften in höchst unterschiedlichem Maße „verarbeitet“ - dasselbe gilt für exogene Schocks (z. B. weltwirtschaftliche Entwicklungen oder demographische Veränderungen). D. h. bei einem durchaus ähnlichen geld- und fiskalpolitischen Rahmen gibt es markante Unterschiede bei Wachstum und Beschäftigung zwischen den Ländern.

Eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Effizienz der Makropolitik könnten institutionelle Arrangements spielen - insbesondere solche, die die Ressourcenallokation betreffen. Zu denken ist dabei insbesondere an Güter- und Arbeitsmarktregulierungen, die i. S. von Rigiditäten für mangelnde Markttransparenz, geringe Anpassungsgeschwindigkeit und unzureichende Allokationseffizienz sorgen können. In diesem Beitrag soll nicht zu einem regulierungspolitischen „Rundumschlag“ ausgeholt werden, sondern es soll am Beispiel des Arbeitsrechts deutlich gemacht werden, wo die theoretisch-konzeptionellen Bezugspunkte institutioneller Analysen liegen und welche Möglichkeiten sich daraus für die Untersuchung von Rechtsänderungen ergeben.

## 2 Regulierung durch Arbeitsrecht

Bereits seit Anfang der 80er Jahre steht das Arbeitsrecht als eine mögliche Ursache für mangelnde Arbeitsmarktflexibilität in der öffentlichen Kritik. „Mehr Markt am Arbeitsmarkt“ lautet die noch immer populäre Forderung, die auf eine umfassende Deregulierung des Arbeitsrechts hinauslaufen würde.

Dabei ist eines klar: In jedem Rechtssystem gibt es permanenten Revisionsbedarf, weil sich die Rahmenbedingungen für den Gegenstand der Regulierung verändert haben könnten. Von daher kann man die Debatte um ein zielkonformes Arbeitsrecht als Daueraufgabe einer sich im ständigen Wandel befindlichen Volkswirtschaft sehen. Dabei ist dann aber zu klären, ob die Gründe für die Regulierung nach wie vor geltend gemacht

werden können, ob sie inzwischen weggefallen oder weniger tragfähig sind oder ob sich unabhängig von der Rechtfertigung einer rechtlichen Regelung die Kosten für die beteiligten Akteure erhöht haben.

Die Deregulierungskommission hat Regulierungen einmal wie folgt definiert: „Regulierung ist jede staatliche oder staatlich sanktionierte Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten, der Verfügungsrechte des Menschen. Sie betrifft dessen Verfügen über sich selbst, über Sachen und über Rechte, sei es in tatsächlicher, sei es in rechtsgeschäftlicher, insbesondere vertraglicher Art“ (Deregulierungs-Kommission 1991: 1). Zu unterscheiden ist dabei zwischen zwei Typen von Regulierungen:

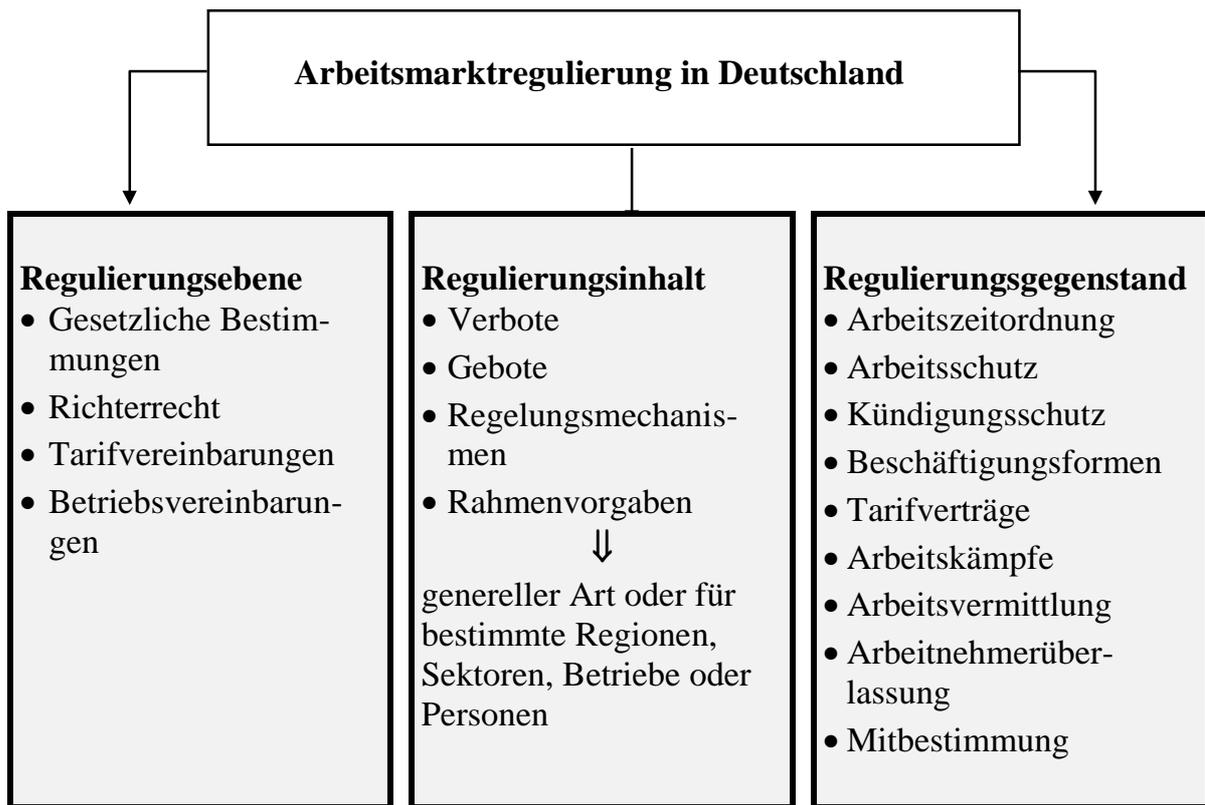
- bei konstitutiven Regelungen geht es um allgemeine Spielregeln, die ein gedeihliches Zusammenleben und Zusammenwirken autonomer Individuen ermöglichen. Hierzu zählen insbesondere das Eigentumsrecht, das Vertragsrecht, das Strafrecht oder auch die Straßenverkehrsordnung;
- spezielle Regulierungen betreffen dagegen nur das Handeln bestimmter Gruppen. Sie zielen auf die Sicherung zufrieden stellender Ergebnisse einer arbeitsteiligen Wirtschaft. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Beschränkungen der Vertragsfreiheit. Hierzu zählt u. a. auch das Arbeitsrecht.

Das deutsche Arbeitsrecht ist Teil einer umfassenderen Arbeitsmarktregulierung (vgl. Abbildung 1). Es besteht aus gesetzlichen Bestimmungen und dem sog. „Richterrecht“. Da gesetzliche Bestimmungen oft nicht hinreichend präzise sind, dient das Richterrecht ihrer Konkretisierung. Dies hat Vor- und Nachteile:

- einerseits können die Gerichte Interpretations- und Ermessensspielräume auch dahingehend nutzen, das Arbeitsrecht an Veränderungen der Arbeitswelt anzupassen;
- andererseits verursacht das Richterrecht aber immer auch Rechtsunsicherheit, weil es rückwirkend in Kraft treten kann.

Zum überwiegenden Teil werden aber die Vertragsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht durch das Arbeitsrecht, sondern kollektiv geregelt, d. h. im Rahmen von Tarifverträgen und auch von Betriebsvereinbarungen. D. h. auch im Falle einer Deregulierung des Arbeitsrechts entstünde nicht unbedingt ein Vakuum. Eventuell käme es zu Vereinbarungen auf anderer Ebene, z. B. im Rahmen von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen. Doch selbst wenn kollektive Vereinbarungen nicht (oder nicht mehr) zustande kommen würden, wäre eine solche Situation nicht notwendigerweise mit unregulierten Arbeitsbeziehungen gleichzusetzen, könnten doch auch auf individualvertraglicher Ebene vielfältigste Vereinbarungen getroffen werden.

**Abbildung 1:**



Arbeitsmarktregulierungen, i. S. einer Beschränkung der Vertragsfreiheit, können inhaltlich eine sehr unterschiedliche Tragweite haben: So gibt es Verbote (z. B. Arbeitnehmerüberlassung im Bereich der Bauwirtschaft) und Gebote (z. B. Sozialplanpflicht). Zudem gibt es gesetzlich festgelegte Regelungsmechanismen (wie die Tarifautonomie und die Mitbestimmung) oder auch Rahmenvorgaben, die einen mehr oder weniger großen Ermessensspielraum eröffnen (z. B. in der Arbeitszeitordnung).

Arbeitsmarktregulierungen (Arbeitsrecht, kollektive Vereinbarungen) können ferner uneingeschränkt gelten. Dies gilt typischerweise für weite Bereiche des Arbeitsrechts. Arbeitsmarktregulierungen können aber auch auf bestimmte Regionen, Sektoren, Betriebe oder Personen beschränkt sein. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang z. B. der Schutz besonderer Personengruppen oder Ausnahmen für Kleinbetriebe im Arbeitsrecht sowie sektoral und/oder regional wirksame Flächentarifverträge.

Wie die Abbildung 1 zeigt, sind die Gegenstandsbereiche für Arbeitsmarktregulierungen vielfältig. Beispiele sind die Arbeitszeitordnung (einschl. des Ladenschlusses), der Arbeitsschutz (u. a. auch für bestimmte Arbeitnehmergruppen), der Kündigungsschutz, besondere Beschäftigungsformen (wie Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung und Leiharbeit), das Tarifvertragsrecht, das Arbeitskampfrecht, die Regelungen zur Arbeitsvermittlung (einschl. der Arbeitnehmerüberlassung) sowie die betriebliche Mitbestimmung. Für

die betriebliche Seite implizieren Arbeitsmarktregulierungen immer auch Einschränkungen der Vertragsfreiheit und damit bestimmter Handlungsoptionen. Ob dies aus einzel- und/oder gesamtwirtschaftlicher Sicht schädlich sein muss, ist eine ganz andere Frage und Forschungsgegenstand rechtsökonomischer Analysen.

### 3 Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts

Das Arbeitsrecht eignet sich als Untersuchungsgegenstand verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen (wie der Jurisprudenz, der Soziologie, Politologie und der Wirtschaftswissenschaften). Je nach Fragestellung (z. B. Bedeutung des Arbeitsrechts für das Verhältnis der Sozialpartner, die Arbeitsbeziehungen, die Planungssicherheit der Vertragsparteien oder den Arbeitsmarktausgleich) kommen sinnvollerweise unterschiedliche Fachrichtungen - mitunter auch auf der Basis interdisziplinärer Ansätze - zum Zuge. Im vorliegenden Beitrag geht es um die Frage, nach welchen ökonomischen Kriterien arbeitsrechtliche Regelungen in Bezug auf ihre Konsequenzen für den Arbeitsmarkt beurteilt werden können.

Wird das in der ökonomischen Theorie dominante neoklassische Paradigma zugrunde gelegt, bedarf die Frage nach der Zweckmäßigkeit von Arbeitsmarktregulierungen keiner weiteren Analyse. Beschränkungen der Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt sind ersatzlos zu beseitigen, weil sie mit Effizienzverlusten für die Vertragsparteien einhergehen. Dieser Sichtweise zufolge führen Arbeitsmarktregulierungen zu suboptimalen Ergebnissen, weil Tauschmöglichkeiten (hier i. S. des Zustandekommens von Arbeitsverträgen) begrenzt werden. Am Beispiel des Kündigungsschutzes lässt sich dies leicht zeigen. Ein wirksamer Kündigungsschutz kann als Marktaustrittsbeschränkung für Unternehmen gesehen werden, z. B. wenn Mitarbeiter nicht uneingeschränkt entlassen werden können. Ein wirksamer Kündigungsschutz beeinträchtigt aber auch die Substitutionskonkurrenz der Arbeitnehmer untereinander, weil Outsider die Insider nicht beliebig verdrängen können.

Eine differenziertere Beurteilung von Regulierungen ergibt sich jedoch, wenn die spezifischen Eigenschaften und Annahmen des neoklassischen Modells mit der Realität konfrontiert werden. Ein solcher Vergleich lässt **Marktversagen** in zweierlei Hinsicht zutage treten. Erstens führt eine marktkonforme Allokation nicht unbedingt zu einem erwünschten Marktergebnis im Sinne einer gerechten Verteilung. Zweitens muss sich eine effiziente Allokation dann nicht unbedingt einstellen, wenn die Annahmen des neoklassischen Konkurrenzmodells nicht oder nur in unzureichendem Maße erfüllt sind.<sup>1</sup> Beide

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Knieps 1988 und Paqué 1989.

Probleme sind mit Blick auf den Arbeitsmarkt relevant und liefern Ansatzpunkte für regulierende Eingriffe.

### **Arbeitsrecht als Instrument zur Korrektur von verteilungsbedingtem Marktversagen**

Das Konkurrenzmodell besitzt im Hinblick auf Fragen der Verteilung und deren Gerechtigkeit keine Aussagekraft. Faire oder gerechte Marktverteilungen ergeben sich allenfalls bei Vorliegen idealtypischer Bedingungen: Existenz eines stabilen Gleichgewichts, gleiche Startchancen für alle, Einhaltung und Vorliegen fairer Wettbewerbsregeln.<sup>2</sup> Sind solche Bedingungen, wie in der (Arbeitsmarkt-)Realität nicht immer gegeben, sind unerwünschte Marktergebnisse in Form von extremen Verteilungsasymmetrien mit dem Konkurrenzmodell vereinbar.

Unterschiedliche vertragliche Ausgangspositionen können eine ökonomische Rechtfertigung für Beschränkungen der Vertragsfreiheit liefern. Solche Normen haben dann vor allem die Funktion, vertragliche Disparitäten in Form asymmetrischer Abwanderungskosten auszugleichen sowie Arbeitnehmer durch Abschwächen der das Arbeitsverhältnis charakterisierenden Hierarchiebeziehung vor Gefahren der sozialen Abhängigkeit zu bewahren.<sup>3</sup> Einschränkungen der Vertragsfreiheit ermöglichen dieser Sichtweise zufolge „faire Vertragsbedingungen“ und sind Voraussetzung dafür, dass überhaupt Wertäquivalente („Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung“) getauscht werden können.

Im Arbeitsrecht gibt es eine Vielzahl von Beispielen für am Verteilungsziel orientierte Regelungen. So dienen etwa staatliche oder tariflich festgelegte Mindestlöhne dem Ziel der Verhinderung von Einkommensarmut. Dahinter steht die Überlegung, dass Erwerbsarbeit für die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Existenz sichern soll. Mindestlöhne auf der Basis von Tarifverträgen oder Gesetzen haben dabei in erster Linie die Funktion, Unterbietungswettbewerb (z. B. in Form geringerer Stundenlöhne bei gegebener Zahl von Arbeitsstunden oder in Form von Mehrstunden bei gegebenem Bruttolohn) auszuschließen. Ein weiteres Beispiel für am Verteilungsziel orientierte Regelungen ist die Festlegung von Höchstarbeitszeiten (einschl. der Beschränkungen von Nachtarbeit), die auf die Sicherung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zielen.

---

<sup>2</sup> Sohmen 1976.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu ausführlich Dorndorf 1989.

## **Arbeitsrecht als Instrument zur Korrektur von allokatonsbedingtem Marktversagen**

Eine weitere Begründung für Regulierungen des Arbeitsmarktes lässt sich daraus ableiten, dass Arbeitsverhältnisse nicht mit herkömmlichen Tauschverhältnissen vergleichbar sind (vgl. hierzu auch Dörsam 1997). In einer unvollkommenen Welt kommen viele wechselseitig vorteilhafte Verträge nicht zustande, weil die Suche nach geeigneten Vertragspartnern, das Aushandeln der Vertragsbedingungen sowie die Durchsetzung der Verträge mit nicht zu vernachlässigenden Kosten verbunden ist. Dieses gilt auch und gerade für den Arbeitsmarkt. So erspart die Standardisierung von Arbeitsverträgen durch Gesetz und Tarifvertrag vielfältige Aushandlungskosten. Bedeutsam sind darüber hinaus das Vorhandensein beziehungsspezifischer Investitionen sowie die für die Arbeitsbeziehung typischen wechselseitigen Informationsasymmetrien. Beziehungsspezifische Investitionen sind ein wesentlicher Grund für die Effizienz langfristiger Verträge und Beziehungen. Solche Investitionen stellen ein Kapital dar, dessen Rentabilität von der Fortdauer der Beziehung abhängt. Längerfristige Beziehungen stellen sicher, dass die Amortisationsinteressen der Beteiligten während des laufenden Vertrages nicht gefährdet werden. Im Falle der Beendigung der Beziehung wären die Investitionen ansonsten unwiederbringlich verloren (sog. „sunk costs“).

Informationsasymmetrien liegen vor, wenn Vertragspartner über relevante Eigenschaften der Leistung und Gegenleistung unterschiedlich informiert sind. Bei Vorliegen von Informationsasymmetrien bleibt somit in gewissem Maße offen, welche Verpflichtungen von den Vertragspartnern eingegangen worden sind. Eine asymmetrische Verteilung von Informationen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses besteht vor allem hinsichtlich der impliziten Bestandteile der Arbeitsbeziehung. Denn dem impliziten „Karriereversprechen“ des Arbeitgebers steht das implizite „Leistungsversprechen“ des Arbeitgebers gegenüber.<sup>4</sup> Auf der einen Seite herrscht bezüglich der Leistungsbereitschaft des Arbeitnehmers Unsicherheit beim Arbeitgeber, weil im Rahmen des Arbeitsvertrages nicht die an den Arbeitnehmer gebundene Arbeitskraft, sondern Arbeitsleistungen, die ein Nutzungsrecht eines Arbeitgebers auf den Einsatz der Arbeitskraft im Produktionsprozess beinhalten, getauscht werden. Als weitere Ursache für unvollkommene Informationen des Arbeitgebers ist die unvollständige Spezifizierung der Leistungsanforderungen an den Arbeitnehmer im Arbeitsvertrag zu nennen. Auf der anderen Seite beeinflusst die Unbestimmtheit von Arbeitgeberleistungen, z. B. die Gewährung von Aufstiegsmöglichkeiten und Beschäftigungssicherheit, die Arbeitsbeziehung und die Leistungsbereitschaft des Arbeitnehmers.

---

<sup>4</sup> Okun 1981.

Arbeitsrechtliche Normen (wie z. B. der Kündigungsschutz), die der Dauerhaftigkeit und Transparenz des Beschäftigungsverhältnisses dienen, tragen zur Senkung der Unsicherheit potenzieller Tauschpartner im Hinblick auf bestimmte gegenwärtige oder zukünftige Gegebenheiten und zur Stabilisierung wechselseitiger Erwartungen bei. Außerdem fördern solche Schutznormen eine auf Kooperationsbereitschaft basierende Arbeitsbeziehung, wie spieltheoretische Ansätze zeigen.<sup>5</sup> So kann sich Beschäftigungssicherheit i. S. eines niedrigeren Entlassungsrisikos positiv auf die Leistungsbereitschaft auswirken, indem sie die Identifikation der Arbeitnehmer mit den Betriebszielen, die Weitergabe von Kenntnissen und Fähigkeiten, die betriebsinterne Mobilität sowie die Akzeptanz des technologischen Fortschritts fördert.

Arbeitsmarktregulierungen können somit sowohl effizienz mindernde als auch effizienzsteigernde Effekte haben. Als entscheidende Frage der ökonomischen Analyse des Arbeitsrechts stellt sich demnach, ob konkrete Schutznormen zu einer Freiheitseinschränkung der ökonomischen Entscheidungsträger führen oder ob diese Freiheitsspielräume für die Individuen überhaupt erst ermöglichen. Es geht also bei arbeitsrechtlichen Schutznormen nicht nur um die Vermeidung von Marktversagen, sondern auch darum, mit praktikablen Regelungen Politikversagen erst gar nicht entstehen zu lassen.

### **Arbeitsrecht als Ursache von Politikversagen**

Arbeitsmarktregulierungen können die ganz falsche Antwort auf ein gegebenes Problem sein bzw. ihrerseits wieder für Transaktionskosten und damit Ineffizienzen sorgen. So ist natürlich immer zu fragen, ob und in welchem Umfang verteilungsbedingte Regulierungseingriffe in die Marktallokation zu rechtfertigen sind. Die sozialpolitisch motivierte Umverteilung von Einkommen ist zunächst einmal eine zentrale Aufgabe der staatlichen Steuer- und Sozialpolitik. Die Tariflohnpolitik muss dagegen stärker ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht werden. Will sie auch noch sozialpolitische Absichten verfolgen, ergeben sich zwangsläufig Zielkonflikte. Insbesondere die Festsetzung zu hoher tarifvertraglicher Mindestlöhne kann zu Einstellungshemmnissen und dem Wegfall von einfachen Tätigkeiten führen. Leidtragende sind vor allem die weniger produktiven Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Einen denkbaren Ausweg aus diesem Dilemma bietet eine stärkere Lohnstrukturflexibilität, die durch Steuer- und Abgabensenkungen zu flankieren wäre.

Nachteilig können sich Schutzregelungen auch in der Hinsicht auswirken, dass sie einen Anreiz zur Umgehung der geschützten Beschäftigungsform bieten. So können hohe ge-

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu ausführlich Buttler/Walwei 1990.

setzliche Lohnnebenkosten einen Anreiz bieten, solche Beschäftigungsformen zu wählen, die nicht mit solchen Abgaben belastet sind (z. B. sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse oder selbständige Erwerbsformen; siehe hierzu auch „Hoffmann/Walwei: [Wandel der Erwerbsformen](#)“). Ein weitreichender Kündigungsschutz könnte den Unternehmen Anreiz geben, vor allem solche Beschäftigungsformen zu wählen, bei denen Kündigungsschutz nicht oder nur in geringem Umfang gegeben ist (z. B. bei Befristungen, Einsatz der Leiharbeit oder von Werkverträgen an Selbständige).

Nicht zuletzt können sich Schutzregelungen auch gegen Outsider wenden, also gegen nicht geschützte Personen außerhalb des Beschäftigungssystems. Beispielsweise bremst vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit der Kündigungsschutz die Fluktuation und kann zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit beitragen. Ein hoher Schutzanspruch nach der Einstellung kann bei bestimmten Arbeitnehmergruppen (z. B. bei Personen, die - wie Schwerbehinderte in Deutschland - unter einen speziellen Kündigungsschutz fallen) zu einer Erhöhung des Verbleibsrisikos in Arbeitslosigkeit beitragen. Da der Schutz besonderer Personengruppen gesellschaftliche Benachteiligungen ausgleichen soll und damit in erster Linie sozial begründet wird, kann es bei einer einseitigen Belastung der Betriebe zum „ökonomischen Fluch des Gutgemeinten“ kommen, d. h. der Schutz wendet sich gegen die eigentlich Schutzwürdigen.

Schließlich kann auch durch Rechtsunsicherheiten Politikversagen hervorgerufen werden. Auch hier liefert der Kündigungsschutz Anschauungsmaterial. Der deutsche Kündigungsschutz erlaubt notwendige Entlassungen, untersagt allerdings willkürliche Freisetzungen. Damit kommen - wie bereits erwähnt - durch den Kündigungsschutz die ökonomischen Vorteile stabiler Beschäftigungsbeziehungen zum Tragen. Allerdings hat die spezifische Ausgestaltung des deutschen Kündigungsschutzes ein wesentliches Problem zum Vorschein gebracht. Die mangelnde Rechtsklarheit durch das Fehlen geeigneter gesetzlicher Regelungen (z. B. bei der Sozialauswahl im Falle betriebsbedingter Kündigungen) führt zu unnötigen Unsicherheiten auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes. Weniger Richterrecht und dafür mehr gesetzliche Fixierung von Rechtstatbeständen würde die Planungssicherheit erhöhen. Die Reform des Befristungsrechts in 1985, die Vereinfachungen beim Abschluss befristeter Arbeitsverträge brachte, und die Neuregelung des Kündigungsschutzes in 1996 mit der stärkeren Berücksichtigung betrieblicher Interessen bei der Sozialauswahl haben dieser Problematik Rechnung getragen.

#### **4 Befunde und Forderungen**

Anders als die eindeutige Sicht des neoklassischen Ansatzes offenbart ein differenzierter rechtsökonomischer Blickwinkel vielfältige Ambivalenzen und Zielkonflikte. Grundsätzlich ist die Flexibilität der Beschäftigungssysteme notwendige Voraussetzung dafür, dass

sich Unternehmen und Arbeitskräfte an veränderte unternehmensinterne und -externe Herausforderungen anpassen können und damit bestehende Arbeitsverhältnisse neu gestaltet oder aufgelöst sowie neu begründet werden können. Rechtsökonomische Analysen legen nahe, dass nicht alle Elemente des Arbeitsverhältnisses gleichzeitig flexibel sein müssen. Flexibilitätsmöglichkeiten in einem Teilbereich oder auf einer Marktseite können bestehende Flexibilitätsdefizite an anderer Stelle ausgleichen. Es gilt auch und gerade im internationalen Wettbewerb: Je rigider Regelungen in einem Teilbereich des Arbeitsverhältnisses sind oder aus sozialpolitischer Sicht sein sollen, desto flexibler müssen Anpassungen an anderen Teilbereichen erfolgen können, um die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu unterstützen.

Auch dürfen nicht alle Elemente des Arbeitsverhältnisses gleichzeitig flexibel sein. Flexibilität in Teilbereichen hat vielmehr Stabilität in anderen Bereichen zur Voraussetzung. Beispielsweise stabilisiert der Kündigungsschutz die Arbeitsbeziehung. Ein im Prinzip kündbares, aber zeitlich unbefristetes Arbeitsverhältnis wird dadurch zum Regelfall. Der Kündigungsschutz schafft die Voraussetzungen dafür, dass Arbeitskräfte „funktional“ flexibel auf neue Herausforderungen reagieren. Den Kosteneffekten von Arbeitsmarktregulierungen können also Produktionswirkungen gegenüberstehen.

Es kann also nicht pauschal um maximale Arbeitsmarktflexibilität gehen, sondern um einen wohl bedachten Modernisierungsprozess der den Arbeitsmarkt beeinflussenden Institutionen und Regulierungen. Es steht also in jedem Einzelfall eine sorgfältige Güterabwägung an. Dies kann am Beispiel der Beschäftigungsschutzbestimmungen verdeutlicht werden. Zu diesem Regelungsbereich liegen Befunde intertemporaler und internationaler Analysen vor.

Bei intertemporalen Vergleichen geht es um die Erfassung der Folgen von Rechtsänderungen. Jedoch werden rechtliche Änderungen häufig überlagert durch konjunkturelle Entwicklungen und andere nicht vom institutionellen Rahmen abhängigen Verhaltensweisen. Regulierungen beeinflussen Kosten und Nutzen verschiedener Handlungsalternativen für die Beteiligten. Sie können unterschiedlich große Flexibilitätsspielräume eröffnen. Ob diese aber im Sinne des Beschäftigungsziels ausgeschöpft werden, ist eine andere Frage. Dies belegen zwei vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebene Untersuchungen zu den Wirkungen der Befristungsregelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes (vgl. Büchtemann/Höland 1989, Bielinski 1997).<sup>6</sup> Beide

---

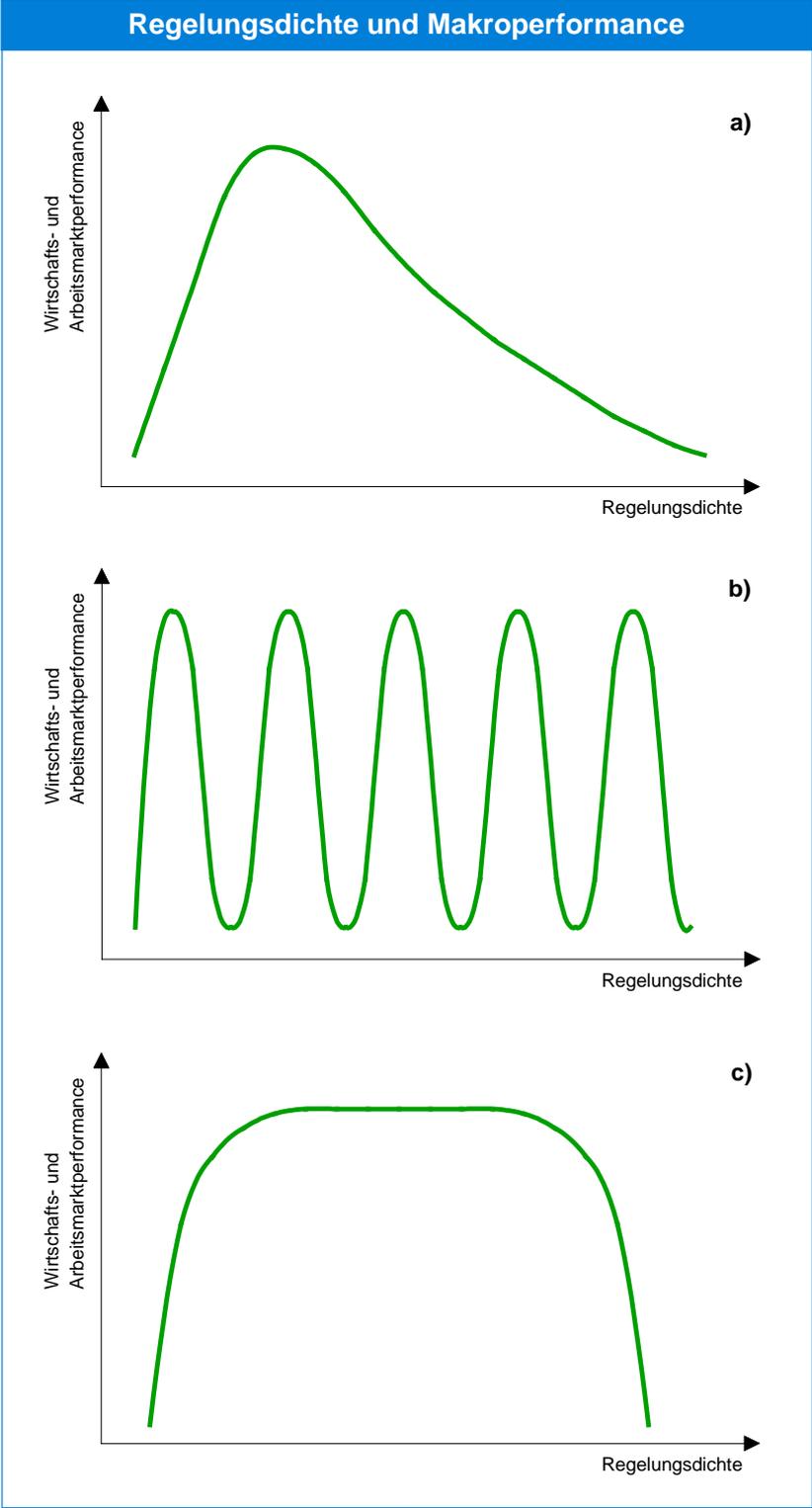
<sup>6</sup> Im Mittelpunkt der Untersuchungen standen Umfang, Struktur, Einsatzbereiche und Beschäftigungsfolgen der Befristungsregelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes (BeschFG) 1985, bei der es im Kern um den Wegfall der bis dahin notwendigen sachlichen Begründung bei einmaligen Befristungen von bis zu 18 Monaten ging.

Untersuchungen kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass zwar die Neuregelung der befristeten Beschäftigung - i. S. von Mitnahmeeffekten - durchaus kräftig in Anspruch genommen worden ist, der Arbeitsmarkteffekt aber eher gering ausfiel. Da Befristungen in Deutschland zum weit überwiegenden Teil der Erprobung dienen, bestätigten die Ergebnisse der Untersuchungen weder die seinerzeitigen Hoffnungen der Gesetzesinitiatoren (zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten) noch die Befürchtungen der Gesetzesgegner (Substitution von unbefristeter durch befristete Beschäftigung).

Beim Thema Beschäftigungssicherheit kommen international vergleichende Analysen nicht zu gänzlich anderen Ergebnissen. Einer umfangreichen Untersuchung der OECD zufolge (OECD 1999) werden die Arbeitsmarktwirkungen von Regelungen des Beschäftigungsschutzes vielfach überschätzt. So gibt es kaum Hinweise auf Niveaueffekte. Jedoch sind solche Regulierungen bezogen auf die Arbeitslosen- und Beschäftigtenstruktur nicht neutral. Berufseinsteiger, Berufsrückkehrer und Arbeitslose haben es auf regulierten Arbeitsmärkten wegen der geringeren Fluktuation schwerer. Damit wird ein Zielkonflikt deutlich. Fluktuation ist auf einzel- und gesamtwirtschaftlicher Ebene mit Aufwand (z. B. Friktionen durch Suche und Einarbeitung) und Ertrag (z. B. neuen Ideen und besserer Allokation) verbunden.

Nimmt man diese Befunde und den erweiterten theoretisch-konzeptionellen Rahmen auf der Basis rechtsökonomischer Ansätze zusammen, stellen sich neue Fragen, die den Zusammenhang von institutioneller Struktur (Regulierung) auf der einen Seite und der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpflege auf der anderen Seite betreffen (vgl. hierzu auch Gries 2001). Die Abbildung 2 stellt die möglichen Zusammenhänge grafisch dar. Die vorliegenden Erkenntnisse deuten daraufhin, dass es offensichtlich nicht die eine optimale, also ökonomischen Erfolg versprechende Regulierung (Abb. 2a) für die verschiedenen Volkswirtschaften gibt. Vielmehr liefern internationale Vergleiche (Abb. 2b) Hinweise darauf, dass selbst bei weit auseinander liegenden Regulierungsgraden Erfolg oder Misserfolg möglich sind (Mehrgipfligkeit) oder gar ein Plateau des Erfolgs existieren könnte (Abb. 2c). Zurückzuführen wäre dies auf die bereits angesprochenen Flexibilitätsoptionen, die in Rechtssystemen oder auch durch Ausschöpfung bestehender Handlungsmöglichkeiten (im Rahmen der Lohnsetzung oder der Vereinbarung von Dauer und Lage der Arbeitszeiten) gegeben sein können. Ein passender arbeitsrechtlicher Rahmen wäre damit bestenfalls *eine* bedeutende Rahmenbedingung für die Performance von Wirtschaft und Arbeitsmarkt.

Abbildung 2:



Quelle: in Anlehnung an Gries (2001)

Quelle: in Anlehnung an Gries (2001).

## Literatur

- Bielinski, H. (1997): Deregulierung des Rechts befristeter Arbeitsverträge. Enttäuschte Hoffnungen, unbegründete Befürchtungen, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg., Heft 8, Düsseldorf.
- Büchtemann, Chr./Höland, A. (1989): Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, Forschungsbericht 183 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Buttler, F./Walwei, U. (1990): Effizienzwirkungen des Kündigungsschutzes, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 23. Jg., Heft 3, S. 386-393.
- Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb, S. 1, Stuttgart.
- Dörsam, P. (1997): Die Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes aus der Sicht institutionalistischer Arbeitsmarkttheorien, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 117. Jg., Heft 1, S. 55-84.
- Dorndorf, E. (1989): Vertragsdurchsetzung als Funktion des Kündigungsschutzes, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, 20. Jg., Heft 3, S. 345-376.
- Gries, Th. (2001): Soziales Marktmodell Europa versus liberales Marktmodell Amerika, in: Wirtschaftsdienst 2001/VII.
- Knieps, G. (1988): Theorie der Regulierung und Entregulierung, in: Horn, M. (Hrsg.): Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlussfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 39-82.
- OECD (1999): Employment Outlook 1999, Paris: OECD.
- Okun, A.M. (1981): Prices and Quantities, A Microeconomic Analysis, Oxford.
- Paqué, K.H. (1989): Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 112-123.
- Sohmen, E. (1976): Allokation und Wirtschaftspolitik, Tübingen, S. 363-376.