

Gutachten für die arbeitsrechtliche Abteilung des Deutschen Juristentages im September 2000 von Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz

Zur Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - Wirtschaftswissenschaftliche Aspekte.

Nachfolgend werden die Punkte 4 und 5 des Gutachtens dokumentiert

4. Der mögliche Beitrag arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes

Die wirtschaftswissenschaftliche Analyse der Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen für den Arbeitsmarktausgleich, die im vorhergehenden Kapitel nur an Beispielen zum besseren Verständnis der ökonomischen Perspektive vorgenommen wurde, kann leicht als der ideologische Versuch verstanden werden, die gegenwärtige Arbeitsmarktkrise nur als willkommenen Anlass für einen Fundamentalangriff auf diesen Rechtsbereich, also für „Sozialabbau“, zu nutzen (vgl. Kleinhenz 1985a). Der Gutachter will jedoch vielmehr den Versuch unternehmen, gerade unter Anwendung der ökonomischen Analyse den Beitrag von Arbeits- und Sozialrecht für die Erfüllung der von ihm gesehenen dreifachen Aufgabe zu bestimmen:

- den in einer offenen, wertpluralistischen Gesellschaft „mündiger“ Bürger und in einer von Privateigentum, Vertragsfreiheit und Wettbewerb geprägten Wirtschaftsordnung grundsätzlich notwendigen Schutzbedarf für die „Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft“ herauszuarbeiten;
- Deregulierungsmöglichkeiten und Reformbedarf aufzuzeigen, um unter Berücksichtigung der ökonomisch erwartbaren Reaktionen zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit und insbesondere zur Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit beizutragen;
- den erkennbaren Trends des langfristigen Wandels der Erwerbsarbeit auch im Arbeits- und Sozialrecht Rechnung zu tragen.

Die Erfüllung dieser Aufgaben kann im Rahmen eines solchen Gutachtens nicht in der an sich angemessenen Breite und Tiefe erfolgen. Daher ist es umso wichtiger, diesen Ansatz zu verorten und nicht behandelte Bedingungen anzudeuten. Es geht hier um die Suche nach einem Konzept, das für den Bereich der Beschäftigung Flexibilität und Sicherheit verbindet und (nach dänischem und niederländischem Vorbild) als „Flexicurity“ (aus: Flexibility-security) bezeichnet werden kann. Eine ökonomisch-theoretische Fundierung hat dieses Konzept schon in der Freiburger Schule insbesondere durch Walter Eucken erfahren, der eine freie und zugleich sozialgerechte Wettbewerbsordnung („Soziale Marktwirtschaft“) durch die Verknüpfung konstituierender und regulierender Prinzipien konzipierte (vgl. Kleinhenz 1997b).

Diese Überlegungen gehen zudem davon aus, dass für die Bekämpfung der Arbeitsmarktkrise und für die langfristige Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes auch die anderen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfüllt und Handlungsmöglichkeiten ergriffen werden, die in der IAB-AGENDA dargestellt sind (Autorengemeinschaft 1998). Denn nur wenn auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Stabilität und eine Verstetigung der Entwicklung bei hohem Beschäftigungsstand erreicht werden kann, wird man den Einzelnen mehr Flexibilität zumuten können, ohne dass dadurch individuelle Lebensplanungen unmöglich werden.



4.1 Die Notwendigkeit einer besonderen Ordnung für Arbeit und Soziales

Die grundsätzliche Notwendigkeit einer besonderen Arbeitsmarkt- und Sozialordnung im Rahmen einer Marktwirtschaft und Wettbewerbsordnung, wie sie als Reaktion auf die Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts entstanden war, lässt sich auch für die gegenwärtige Situation im wiedervereinigten Deutschland ökonomisch gut begründen.

- Der Arbeitsmarkt ist intransparent und Arbeit in hohem Maße heterogen; das Arbeitsverhältnis bleibt ein unvollständiger Vertrag, weil u. a. die Arbeitsleistung entscheidend durch die Motivation und die Entlohnung auch durch das Betriebsklima bestimmt werden.
- Für die Mehrzahl der vermögenslosen oder höchstens mit Humanvermögen, Konsumvermögen und bescheidenen Anteilen an Produktionsvermögen ausgestatteten Haushalte bleibt ein Angebotsdruck, bei dem der Einzelne in einer „Machtasymmetrie“ zum Arbeitgeber stehen würde. Gesellschaftliche Wertvorstellungen, Wertewandel und nachhaltiges Streben nach Selbstverwirklichung in gesellschaftlich organisierter Arbeit haben zwar das Haushaltsmodell mit dem einen männlichen Hauptverdiener abgelöst und zu grundsätzlich gleichen Erwerbslebensplänen von Frauen und Männern geführt, aber auch die Teilhabe an gesellschaftlicher Arbeit zu einem zentralen Aspekt der gerechten Verteilung von Lebenslagen und der Gerechtigkeit der Gesamtordnung gemacht (vgl. Sen 1997).
- Die gegenwärtige Arbeitsmarktkrise in Deutschland nach der Vereinigung oder ein möglicher mittelfristiger Verlust der Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Wirtschaft würden zu einem erheblichen Verfall von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen führen, die nicht nur die Akzeptanz der gesamten freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der Bevölkerung gefährden, sondern auch zum Verlust der eigentlichen komparativen Vorteile der deutschen Wirtschaft (hohe Qualifikation breiter Bevölkerungsschichten, Leistungsmotivation) führen könnte.
- Die Trends des langfristigen Wandels in Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt haben aber auch dazu geführt, dass der paternalistische Ansatz im Schutzgedanken des traditionellen Arbeits- und Sozialrechts zunehmend in Konflikt mit dem Mündigkeitsverständnis und Autonomieanspruch der Individuen gerät, dass die wohlverstandenen Interessen der Arbeitenden nicht mehr in so wenigen Dimensionen erfasst werden können und das Günstigkeitsprinzip nicht mehr zu einfachen und eindeutigen Schlussfolgerungen führt.
- Eine besondere Arbeitsmarkt- und Sozialordnung würde sich vermutlich auch in einer Wettbewerbsordnung unter freien und gleichen Bürgern herausbilden und wegen ihrer ökonomischen Vorteile auch Bestand haben. Sie würde mindestens Regelungen zur Ausschaltung der Wirkungen der Angebotsanomalie und eine Existenzminimumsicherung umfassen. Insgesamt dürfte unter den gegenwärtigen Bedingungen die Sozialordnung (mehr noch als früher) nur durch ein System rechtlicher Regelungen sowie die weitere Ausgestaltung durch die sachnahen Tarifparteien und Betriebsräte den Erfordernissen gerecht werden können. Im Verhältnis zu den kollektiven Regelungen wird dem freien Vertrag auch im Arbeitsleben aber eine zunehmende Bedeutung zukommen.
- Letztlich bedürfte auch eine freie Welthandelsordnung und die sich entwickelnde Internationalisierung (Globalisierung) der wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesse eines vergleichbaren Mindestkanons von Regulierungen in Bezug auf Arbeit und Soziales, z. B. mit einem Verbot von Kinderarbeit als Einstieg in eine Weltsozialpolitik (vgl. Kleinhenz 1997a).

4.2 Tarifautonomie und Tarifpolitik – negative Beschäftigungseffekte eines systemwidrigen Kartells am Arbeitsmarkt?

Allein die Charakterisierung der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften als Kartelle (die allerdings nur im Arbeitskampf beim Streik das Arbeitsangebot als Kartell verweigern), die in der Marktform des bilateralen Monopols Mindestbedingungen für Einzelarbeitsverträge aushandeln, kann ge-



genüber einer realistischen Referenzsituation noch nicht Wohlfahrtsverluste, Mindestlohnarbeitslosigkeit und Verfestigung von Arbeitslosigkeit begründen. Auch auf nicht kartellierten Märkten würden ökonomisch rationale Arbeitgeber über dem markträumenden Lohnsatz liegende „Effizienzlöhne“ zahlen, um z. B. „Bummelei“ (shirking) zu unterbinden, Leistungsanreize zu gewähren und unerwünschte Fluktuationskosten zu senken. Die Notwendigkeit für die Tarifparteien auch für die weniger leistungsfähigen Unternehmen noch tragbare Bedingungen im „Flächentarifvertrag“ zu verankern, belässt bei den leistungsfähigeren Unternehmen Gewinn- und Selbstfinanzierungspotenziale, die bei dezentralen betrieblichen Vereinbarungen vermutlich abgeschöpft werden würden (vgl. Sadowski, Backes-Gellner 1997). Insgesamt erweist sich die Tarifautonomie grundsätzlich als eine Institution, die nicht nur sozialpolitisch einen Lohnverfall bei Überangebot von Arbeit verhindern, sondern auch gesamtwirtschaftlich wohlfahrtssteigernd wirken kann (vgl. Franz 1996).

Bei grundsätzlich auch beschäftigungspolitisch positiver Beurteilung der Institution Tarifautonomie kann jedoch die tatsächliche Tarifpolitik zu Problemen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit führen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion spielte hierbei die Wirkung von zentralen und dezentralen Verhandlungen auf die Höhe des Reallohnes und damit auf die Beschäftigung eine besondere Rolle. Die international vergleichenden ökonometrischen Untersuchungen dieses Zusammenhangs, bei denen schon die Einordnung des bundesdeutschen Tarifsystems als zentralistisch problematisch erscheint, kommen letztlich zu unterschiedlichen Ergebnissen.

In mikro- und makroökonomischen Studien vielfach bestätigt ist der längerfristige Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung. Gesamtwirtschaftlich zeigen eine zeitweise negative Lohndrift (Differenz der Zuwachsraten zwischen Effektiv- und Tariflöhnen) und die Abnahme des Lohngaps (Differenz von Effektivlöhnen und Tariflöhnen), dass die Lohnpolitik in den 90er Jahren kaum Spielraum für eine Beschäftigungsexpansion und für eine differenzierte Entwicklung der Effektivverdienste gelassen hat. Eine Orientierung der Tariflohnentwicklung am Produktivitätszuwachs, bei der z. B. 1 %-Punkt des Produktivitätszuwachses zugunsten von mehr Beschäftigung bis zum Erreichen von Vollbeschäftigung nicht für Lohnerhöhungen ausgeschöpft werden würde, könnte mittel- bis längerfristig erhebliche Beschäftigungsgewinne erbringen.

Ein vertrauensbildender Dialog („Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“) würde über die Verstetigung einer beschäftigungsorientierten (moderaten) Lohnpolitik auch auf die Substitution von Arbeit durch Kapital dämpfend wirken können.

Zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, vor allem für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte, werden von Wirtschaftswissenschaftlern vielfach von einer größeren Lohnspreizung, insbesondere von der Eröffnung eines sog. Niedriglohnsektors erwartet. Tatsächlich werden jedoch in vielen Tarifbereichen in der Industrie die verfügbaren untersten Lohngruppen kaum genutzt. Während von der früheren Tarifpolitik überproportionaler Lohnanhebungen für die Beschäftigten in den unteren Lohngruppen wohl Impulse zu Rationalisierung und Arbeitsplatzabbau ausgegangen sein dürften, sind die Erfolge einer Öffnung der Lohnskala nach unten eher zweifelhaft. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung von Sozialtransfers würden Beschäftigungen in einem solchen Niedriglohnsektor kaum dem subjektiv empfundenen Abstandsgebot gerecht werden, also keine ausreichenden Arbeitsanreize erhalten. Zudem würden von einer solchen (möglicherweise noch subventionierten) tarifpolitischen Strategie Qualifizierungsbemühungen bei den Geringqualifizierten in ihren Erfolgsaussichten beeinträchtigt. Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte kann Tarifpolitik vermutlich am ehesten über Einstiegs- tarife sowie für (weniger intensiv belastende Arbeit) in einer differenzierten Arbeitszeitpolitik eröffnen.

4.3 Individualarbeitsrecht eine Perversion des Schutzgedankens?

Im Bereich des Individualarbeitsrechts haben vor allem der traditionelle besondere Schutz für bestimmte Arbeitnehmergruppen (Jugendliche, Frauen, insbesondere Mütter, Betriebsratsmitglieder, Behinderte) und der Bestandsschutz für Arbeitsverhältnisse („Kündigungsschutz“) in den Wirtschaftswissenschaften Aufmerksamkeit gefunden. Die nach dem ökonomischen Verhaltensmodell zu erwartende Präferenz der Arbeitgeber für nicht diesem Schutz unterliegende (aber in der sonstigen Kosten-

Nutzenbetrachtung gleichwertige) Arbeitskräfte, also das Umschlagen des Schutzanliegens in eine „Diskriminierung“ der durch besonderes Recht geschützten Gruppe, wurde immer wieder für zeitlich vorübergehende oder auf Teilmärkten beobachtbare überproportionale Arbeitslosigkeit von Frauen (insbesondere im „gebärfähigen“ Alter) zur Erklärung herangezogen. Solche Beobachtungen konnten aber ebenso auch durch andere Faktoren, wie häufigere Arbeitsplatzwechsel oder Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit und Wiedereingliederungsprobleme, erklärt werden. Schließlich spricht der (westdeutsche) langfristige Trend zunehmender Frauenbeschäftigung im Strukturwandel gegen diese Vermutung und kann auch nicht auf einen Abbau des frauenspezifischen Schutzes zurückgeführt werden.

Ein allgemeiner Kündigungsschutz und eine betriebszeitabhängige Abfindung im Falle der Kündigung kann ökonomisch nicht als Beschränkung der Arbeitgeberfreiheit, sondern nur als Anreiz bzw. Entschädigung für den Erwerb betriebspezifischen Know-hows durch den Arbeitnehmer begründet werden. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass die mit dem Bestandschutz des Arbeitsverhältnisses verbundenen Dispositionsbeschränkungen und Entlassungskosten schon in eine auch nur begrenzt rationale Einstellungsentscheidung einfließen und daher sowohl zu einer insgesamt geringeren Arbeitskräftenachfrage, als auch zu verzögerten Neueinstellungen bei einem konjunkturellen Aufschwung (mit Blick auf die erschwerten Entlassungen in der Rezession) führen. Für die Relevanz dieser ökonomischen Argumentation für die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Deutschland würde sprechen, dass Deutschland im internationalen Vergleich klar als Land mit einem hohen Bestandsschutz gelten kann (vgl. OECD 1999) und dass der Anteil der Entlassungsschädigungen an den gesamten Arbeitskosten sich seit den 70er Jahren (von 0,1 % auf 1,3 %) mehr als verzehnfacht hat (vgl. Walwei 2000).

Gegen die Relevanz dieser Argumentation sprechen:

- a) der relativ geringe Anteil dieser Kosten,
- b) die Tatsache, dass die Unternehmen die mit den Beschäftigungsförderungsgesetzen von 1985 und 1996 eröffneten Spielräume für befristete Beschäftigung letztlich weit weniger genutzt haben (als zuvor auch aufgrund von Managerbefragungen und öffentlichen Debatten vermutet worden war) sowie
- c) die international vergleichenden Analysen der OECD, die letztlich keinen klaren Zusammenhang zwischen der nationalen Regulierungsdichte und der Arbeitsmarktpformance erkennen lassen (vgl. OECD 1999).

Die ökonomische Analyse spricht jedoch durchaus für einen Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen, damit die auch im Interesse des Arbeitgebers liegenden Investitionen für die Bildung betriebspezifischen Humanvermögens zustande kommt, die ein rationaler Arbeitnehmer im befristeten Arbeitsverhältnis unterlassen oder einschränken würde. Eine solche Anreizsituation kann aber auch durch eine Entschädigungsregelung erreicht werden, die eine nachträgliche Entlohnung für das nicht mehr verwertbare betriebspezifische Wissen beinhaltet oder als Eingliederungsabfindung oder als Zeitguthaben den Wiedererwerb entsprechender Qualifikation ermöglicht.

4.4 Soziale Sicherung und Sozialhilfe

Deutschland ist seit der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung durch ein an der Erwerbsarbeit und am Arbeitseinkommen ansetzendes System der Sozialen Sicherung gekennzeichnet, das in hohem Maße den Grundsatz versicherungsmäßiger Äquivalenz bei der intertemporalen Einkommensumverteilung verfolgt und innerhalb der Versichertengemeinschaft und über Staatszuschüsse soziale Einkommensumverteilung nach dem Grundsatz der Subsidiarität beinhaltet. Dies gilt auch heute noch, obwohl die angelsächsische Konzeption von Sozialer Sicherung als grundlegendes Menschenrecht im Zuge der Reformen nach dem 2. Weltkrieg zunehmend in dieses System eingeflossen ist. Das Sozialrecht soll hier nur unter dem Aspekt der Sozialen Sicherung und Flankierung von Er-



werbsarbeit betrachtet werden (ohne Anspruch auf eine systematische Analyse der in diesem Bereich angebrachten Reformen).

Von erheblicher Bedeutung in Bezug auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit kann die *Rentenversicherung* mit der Festlegung der Altersgrenze und den Bedingungen für den Bezug der Altersrente angesehen werden. Ebenso bedeutend ist die Eröffnung oder Förderung von vorzeitigen Übergängen in den Ruhestand, insbesondere wenn „Arbeitslosigkeit“ Antragsgrund für solche Übergänge ist.

- Für das Aufschaukeln des Niveaus der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland seit Mitte der 70er Jahre und für die Erhöhung des Anteils der Langzeitarbeitslosigkeit kann ein Einfluss der früheren Regelungen für einen abschlagsfreien (d. h. ökonomisch: subventionierten) Bezug der Altersrente sowie der darauf bezogenen Tarif- und Betriebsvereinbarungen nicht von der Hand gewiesen werden.
- Gegenwärtig wird zur Stabilisierung der Rentenfinanzen und als erster Ansatz des Umsternens auf einen Generationenausgleich bei schrumpfender und alternder Bevölkerung auf eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch Formen frühzeitiger Verrentung verzichtet, obwohl die Vorstellungen der betrieblichen Personalpolitik von Qualifizierbarkeit und employability vor allem in neuen Beschäftigungsfeldern (z. B. IT-Branchen) offenbar weiter nach unten tendieren.
- Möglichkeiten der vorzeitigen Verrentung, wie Altersteilzeit oder eine tarifvertraglich finanzierte „Rente mit 60“, können zwar unmittelbar zunächst nur als Angebotsentlastung wirken und selbst in Verbindung mit Neueinstellungen nur ein gegebenes Arbeitsvolumen umverteilen, in Zeiten starken Strukturwandels und der Ausbreitung neuer Technologien kann eine Verjüngung des Potenzials der Erwerbstätigen aber auch die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumschancen der Gesamtwirtschaft verbessern. Die Zeithorizonte für die Spitzenbelastungen am Arbeitsmarkt bzw. in der Rentenversicherung würden der Politik zunächst noch eine Fortsetzung der Arbeitsmarktentlastung ermöglichen, um dann (am Ende dieses Jahrzehnts) der Stabilisierung der Rentenversicherung den Vorrang einzuräumen. Ob die in der Rentenreform 1996 vorgenommene Umsteuerung dem eigentumsähnlichen Schutz der Ansprüche an die Rentenversicherung gerecht wird, obwohl damit zuvor verlässliche individuelle Lebenspläne ganz massiv beeinträchtigt wurden, muss hier dahingestellt bleiben.

In internationalen Vergleichen wird immer wieder auf die Bedeutung der meist als recht komfortabel eingeschätzten Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit für die ungünstige Arbeitsmarktperformance Deutschlands hingewiesen (Layard u. a. 1991). Empirische Studien bestätigen dabei die triviale ökonomische Hypothese vor allem durch die Häufung von Wiederbeschäftigungen nach Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (bzw. des entsprechenden Einkommensersatzes). Betrachtet man die Arbeitslosenversicherung allerdings im gesamten System Sozialer Sicherung, dann dürften vor allem der verlängerten Bezugsdauer für höhere Altersgruppen und der letztlich unbegrenzten Arbeitslosenhilfe ein Einfluss auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit zugeschrieben werden können; ob bei einem Abbau dieser Ansprüche (aber sonst gleichen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen) ein Beschäftigungszuwachs resultieren würde, bleibt jedoch ungewiss.

Während Arbeitslosengeld grundsätzlich als „Versicherungsleistung“ anzusehen ist, stellen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe subsidiäre, bedürftigkeitsabhängige Formen der Einkommens- und Mindestexistenzsicherung dar. Die gegenwärtig zunehmend zur Disposition gestellte Trennung dieser beiden Hilfeformen behält ihren systematischen Sinn, soweit Sozialhilfebezug diskriminierend empfunden wird und die Arbeitsmarktnähe der zuvor Erwerbstätigen gewahrt werden soll. Ob die vom vorherigen Arbeitseinkommen abhängige Höhe der Arbeitslosenhilfe oder die von der gesellschaftlichen Bestimmung des sozialkulturellen Existenzminimums abhängige Sozialhilfe einen relevanten ökonomischen Anreiz zum Verbleib in Arbeitslosigkeit schaffen, könnte nur durch ein ausreichendes Angebot zumutbarer Beschäftigung überprüft werden.



Schließlich ist in der ökonomischen Analyse immer die alternative Verwendung der zur Finanzierung von Sozialleistungen benötigten Beitragsmittel, also eine entsprechende Beitragssenkung, zu berücksichtigen. Beitragssenkungen führen an sich über die Minderung der Lohnnebenkosten der Unternehmen und über die Erhöhung der verfügbaren Einkommen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang zu positiven Beschäftigungseffekten (vgl. Klauder u. a. 1996). Zudem wären Möglichkeiten einer zielgruppenspezifischen Beitragssenkung zu berücksichtigen, durch die verstärkte besondere Beschäftigungsanreize für Geringqualifizierte geschaffen werden könnten (vgl. Fels, Heinze, Pfarr, Streeck 1999).

4.5 Das Zusammenwirken arbeits- und sozialrechtlicher sowie tarifvertraglicher Regelungen in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

Im Vergleich zur Eindeutigkeit und Sicherheit der ökonomisch fundierten Kritik an der Regulierung im Bereich Arbeit und Soziales sowie der verbreiteten Deregulierungsempfehlungen erscheint dem Gutachter das Ergebnis seiner Analyse doch eher relativiert, differenziert und in Bezug auf den Beitrag zur Arbeitsmarktentwicklung unbestimmt. Ein fundamentaler Angriff auf das Arbeits- und Sozialrecht lässt sich aus dessen nachweisbarer Relevanz für die Arbeitsmarktkrise sicherlich nicht rechtfertigen. Dennoch dürfte die ökonomische Perspektive bei nicht ideologischer, vernünftiger Anwendung einige für die gesellschaftspolitische Willensbildung wichtige, wenn auch dort meist vernachlässigte Zusammenhänge verdeutlichen, die auf einen beschäftigungsförderlichen Weg der Reformen führen können. Der Grundgedanke dabei ist, dass viele Regelungen, bei denen ein Antragsteller die Standardfrage im Gesetzgebungsverfahren nach den Kosten mit „keine“, beantworten würde, eben doch für die Kosten-Nutzen-Kalküle von Arbeitgebern und Arbeitnehmern relevant sind.

Die zweite Konsequenz ist, dass die kumulierten Ansprüche, die wir an das reguläre Arbeitsverhältnis bzw. die Erwerbsarbeit richten, bei einer gegebenen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft die Zahl und die Entwicklung der unseren sozialen Standards angemessenen Arbeitsmöglichkeiten zunehmend eingeschränkt haben.

Die ökonomische Perspektive begründet zudem die Hypothese, dass der Wettbewerbsdruck in der globalisierten Weltwirtschaft, das weltweite Angebot von zunehmend vergleichbar qualifizierter, aber letztlich noch lange billigerer Arbeit sowie die wachsende Konkurrenzfähigkeit ehemaliger Schwellen- oder Entwicklungsländer eine Aufrechterhaltung dieser Standards der Arbeit (selbst für ein abnehmendes Erwerbspersonenpotenzial) weiter erschweren wird.

5. Ausgewählte Handlungsempfehlungen

Wirtschaftswissenschaftliche Gutachten sind meist relativ zurückhaltend mit Empfehlungen oder formulieren diese eher als generelle Regeln oder als Richtlinien, bei denen die konkrete Umsetzung weitgehend offen bleibt. Die praktischen Handlungsempfehlungen, die sich aus der bisherigen Debatte über die Deregulierung im Bereich Arbeit und Soziales ergeben haben, sind einerseits sehr selektiv auf die Behebung einer Verletzung ökonomischer Gesetze bei einzelnen Regelungen gerichtet, ohne diese in einem umfassenderen Zusammenhang zu beurteilen. Sie sind daneben vielfach pauschal auf eine Deregulierung, also auf einen Abbau der arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen gerichtet, ohne deren mögliche wohlfahrtsökonomische Bedeutung in einer realen Welt und in ihrem sozialstaatlichen Sinn zu würdigen. Der Gutachter wird die Zurückhaltung als Wissenschaftler wahren, aber dennoch mit dem Mut eines aufgeklärten und engagierten Bürgers einige ausgewählte (und hier nicht detailliert begründbare) Empfehlungen für den Gesetzgeber, die Tarifparteien und die einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer formulieren.

Diese Empfehlungen betreffen Tun und Unterlassen vor dem Hintergrund einer Vorstellung vom freiheitlichen Sozialstaat oder von „Sozialer Marktwirtschaft“, nach der sich bei der Regulierung in der Beschränkung die Meisterschaft zeigt und bei der Stetigkeit und Verlässlichkeit der Politik und der



Institutionen Voraussetzung für Anpassungsflexibilität, Leistungs- und Innovationsbereitschaft der Einzelnen sind.

Für den Gesetzgeber ergibt sich aus der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des möglichen Beitrags arbeits- oder sozialrechtlicher Regelungen zur Erklärung der Arbeitsmarktkrise und zur Überwindung der Arbeitslosigkeit keine dem verbreiteten Tenor der Deregulierungsdebatte folgende Empfehlung für einen fundamentalen Abbau und Umbau dieses Rechtsbereiches. Die Tarifautonomie ist eine bewährte Institution, die sich nicht nur im Abschluss von Tarifvereinbarungen und in der Wahrung von Arbeitsfrieden als funktionsfähig erwiesen hat, sondern immer wieder auch ihre Anpassungs- und Zukunftsfähigkeit gegenüber neuen Herausforderungen bewiesen hat. Auch für eine Ausgestaltung der Autonomie der Verbände bei ihrer Organisation und bei der Gestaltung ihrer Beziehungen sowie für eine Aufhebung des Tarifvorrangs gegenüber Betriebsvereinbarungen ist kein zwingender Bedarf erkennbar.

Im Bestandsschutz für Arbeitsverhältnisse könnten Regelungen gewählt werden, nach denen sich der Kündigungsschutz unbefristeter Arbeitsverhältnisse erst jenseits der Befristungsmöglichkeiten in Stufen aufbaut. Statt der monetären Abfindungen bei Entlassungen sollte zunehmend die Möglichkeit der verbrieften und übertragbaren Zeitguthaben („Zeitwertpapier“) geprüft werden, die dem Einzelnen bei kontinuierlicher Beschäftigung letztlich einen früheren Eintritt in den Ruhestand ermöglichen könnten.

Im Recht der Arbeitslosenversicherung, die kein Instrument zur Überbrückung lang anhaltender gesamtwirtschaftlicher Arbeitsplatzdefizite ist, sondern nur die von der Normalität hohen Beschäftigungsstandes abweichenden besonderen Risiken tragen kann, sollten die verlängerten Bezugszeiten für Ältere zur Disposition gestellt, eine Budgetierung des Bezugs von Arbeitslosengeld im Verhältnis zu den Beitragszeiten und die zeitliche Begrenzung des Bezugs von Arbeitslosenhilfe (z. B. auf 3 Jahre) in Verbindung mit verbindlichen Qualifikations- und Beschäftigungsangeboten überprüft werden. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik könnte eine gesetzlich abgesicherte Steuerfinanzierung (von Bund und Ländern) gewählt werden. Dem Einzelnen könnte über ein Budget von Gutscheinen für Fort- und Weiterbildung, Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen in Betrieben, subventionierte Beschäftigung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein Beitrag zu einer persönlichen Optimierung seines Erwerbslebenslaufes ermöglicht und Wettbewerb unter den Trägern als Steuerungsinstrument genutzt werden.

Verlässlichkeit der Politik der Rentenversicherung muss auch in Bezug auf die Altersgrenzen gelten, um den gesetzlich Versicherten eine Lebensplanung wie bei privater Altersvorsorge zu ermöglichen und um Ungerechtigkeiten der zugemuteten Lebensarbeitszeit zwischen den Jahrgängen zu vermeiden. Insofern kann das Umsteuern des Gesetzgebers 1996 problematisiert und vorübergehend noch (z.B. für über 55-Jährige mit mindestens 35 Versicherungsjahren) die Möglichkeit einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit ins Auge gefasst werden. Durch die Eröffnung der Möglichkeit einer tarifvertraglich finanzierten „Rente mit 60“ oder über verbesserte Möglichkeiten der Altersteilzeit könnte zu einer weitergehenden Entlastung am Arbeitsmarkt und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch die schnellere Ausbreitung neuer Technologien beigetragen werden. Längerfristig sollte dann allerdings die Einstellung auf eine Verlängerung des Lebensarbeitszeitraums erfolgen (wofür allerdings noch neue Formen der Integration älterer Arbeitnehmer in das Erwerbsleben entwickelt werden müssen). Die übergangsweise eingeführten tarifvertraglichen Beiträge für eine Rente mit 60 oder eine Verbesserung der Altersteilzeit sollten dann in eine tarifvertragliche Verpflichtung zur kapitalgedeckten Altersvorsorge umgewandelt und gesetzlichen Beiträgen gleichgestellt werden.

Die Tarifparteien können am bewährten Instrument von Flächentarifverträgen festhalten. Die historisch aus den Interessen der Arbeitgeberseite entstandenen Flächentarifverträge bleiben nach wie vor gesellschaftlich vorzugswürdig, wenn sich die Auslese des Wettbewerbs vorwiegend auf die Leistung zur Befriedigung der Bedürfnisse der Verbraucher und nicht vorrangig auf die überlegene Fähigkeit günstiger Arbeitsbeschaffung beziehen soll. Flächentarifverträge können jedoch noch mehr als bisher dem Wandel in der Erwerbsarbeit Rechnung tragen und damit auch die Akzeptanz ihrer Rolle und der Organisationen der Tarifparteien sichern. Die Tarifverträge müssten die (immer verbleibende) Unein-

heitlichkeit eines Tarifbereiches¹⁸ durch sachgerechte Dezentralisierung oder festgelegte Verfahren (Öffnungsklauseln) für betriebliche und individuelle Lösungen (Eingliederungstarif) berücksichtigen, sowie durch Beschränkung auf wirkliche Mindeststandards Spielraum für marktgerechte Differenzierungen der Einzelarbeitsverträge geben. Dabei könnten sogar in Bezug auf Lohn, Arbeitszeit, Bestandschutz, Lohnfortzahlung, Ertragsbeteiligung, Qualität der Arbeit etc. durchaus betriebliche und individuelle Wahlmöglichkeiten (Optionen) bei gleichem Gesamtwert (Kosten) vereinbart werden (vgl. Kleinhenz 1988a).

Arbeitgeber und Arbeitnehmer können oberhalb dieses Sicherheitsnetzes in einem zunehmenden, frei gestaltbaren Raum für den Einzelarbeitsvertrag dem Wandel der Erwerbsarbeit mit Flexibilität gerecht werden, ohne dass den individuellen Lebensplanungen und den Unternehmen zuviel an Verarbeitung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Schocks zugemutet werden würde.

Die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz auf dem Niveau eines sozialkulturellen Existenzminimums ist die kritische Schwelle, zu der Arbeitseinkommen und alle beitragsfinanzierten Sozialtransfers einen von den Erwerbstätigen als fair und ausreichend empfundenen Abstand haben müssen, wenn nicht ökonomische Fehlanreize in Bezug auf die eigenständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit gegeben werden sollen. Ein der Würde des Menschen entsprechendes Leben dürfte nach der Vorstellung des Verfassungsgerichts auch die Verwertung der eigenen Arbeitskraft (soweit sie verfügbar und einsetzbar ist) einschließen. Die Hilfe zum Lebensunterhalt wäre also immer nur insoweit subsidiär zu gewähren, als das Existenzminimum nicht durch Einsatz der eigenen Arbeitskraft (nach § 19 BSHG) gesichert werden kann. Die Subsidiarität ist verpflichtend für die Gemeinschaft (Kommune) und für den Hilfeempfänger.

Über die bisherigen Möglichkeiten der Missbrauchskontrolle von Sozialleistungsbezug und der Bekämpfung illegaler Beschäftigung hinaus erscheint die Unter-Strafe-Stellung und eine wirksame Unterbindung von Schwarzarbeit im Bereich der privaten Haushalte als eine Voraussetzung für die Entfaltung eines weiten Bereichs personenbezogener Dienstleistungen in regulärer Erwerbsarbeit. Auch wenn man Ge- und Verbote nicht als bevorzugte Instrumente der Politik ansieht, dürfte die Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten für die am ersten Arbeitsmarkt immer weniger nachgefragten nicht oder nur gering qualifizierten Arbeitskräfte in Konkurrenz mit der Schwarzarbeit nicht gelingen können.

Literatur

- (Auszug zu den Punkten 4 und 5) Autorengemeinschaft (1998): IAB-AGENDA '98. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 10, Nürnberg.
- Fels, G./Heinze R./Pfarr H./Streck, W. (1999): Bericht der Professorengruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. Bonn.
- Franz, W. (1996): Arbeitsmarktökonomik. Berlin, Heidelberg, 3. Aufl., New York et.al.
- Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996): Strategien für mehr Beschäftigung. Simulationen bis 2005 am Beispiel Westdeutschlands. In: IAB-Kurzbericht Nr. 07, Nürnberg.
- Kleinhenz, G. (1985a): „Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“. Über die Möglichkeiten einer Vermehrung des Volkswohlstandes durch eine integrierte Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Winterstein, H. (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I. Berlin, S. 51-81.
- Kleinhenz, G. (1988a): Die Bedeutung einer Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt für die Beziehungen der Tarifparteien. In: Thiemeyer, Th. (Hrsg.): Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 177, S. 199 ff.



- Kleinhenz, G. (1997a): Kinderarbeit als Problem einer Weltsozialpolitik. In: Lampert, H. u. a. (Hrsg.): Schutz des menschlichen Lebens. Ethische, rechtliche und sozialpolitische Aspekte. St. Ottilien, S. 171 ff.
- Kleinhenz, G. (1997b): Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. In: Kleinhenz, G. u. a. (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 216/4+5, Stuttgart, S. 392 ff.
- Layard, R. et al. (1991): Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market, 1. Aufl, Oxford.
- OECD (1999): Employment Outlook, Paris.
- Sadowski, D./Backes-Gellner, U. (1997): Der Stand der betriebswirtschaftlichen Arbeitsrechtsanalyse. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 4/97.
- Sen, Amartya (1997): Arbeitsplätze sind das wichtigste Bindeglied in der sozialen Kette. In: Frankfurter Rundschau v. 21.11.1997.
- Sinn, G./ Sinn, H.-W. (1993): Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. Aufl., Tübingen.
- Walwei, U. (2000): Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Rechtlicher Reformbedarf und Kompensationsmöglichkeiten. In: MittAB Heft 1, S. 101-111.

