

Anpassung an moderne Zeiten

Zur Agenda 2010: mehr Flexibilität und Sicherheit

Die Reformagenda des Bundeskanzlers vom 14. März 2003 hat im „Arbeitgeberlager“ zurückhaltende Zustimmung (sie gehe in die richtige Richtung, aber noch nicht weit genug) und im „Arbeitnehmerlager“ Erschrecken und teilweise sogar schrille Ablehnung hervorgerufen. Unter anderem stößt das Ansinnen, den Kündigungsschutz zu lockern, auf massiven Widerstand der Gewerkschaften. Mit Blick auf andere Länder lässt sich gerade an diesem Beispiel veranschaulichen, wie die Flexibilität des Arbeitsmarkts durch neue Sicherheiten verbessert werden könnte.

Im internationalen Vergleich gibt es keinen Hinweis für einen signifikanten Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und Höhe der Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung. Zwar beschleunigt sich die Beschäftigungsdynamik ohne Kündigungsschutz, aber so schnell, wie die Beschäftigung im Aufschwung aufblüht, verwelkt sie wieder im Abschwung. Die Erklärung für diesen Befund liegt auf der Hand.

Kündigungsschutz erhöht nicht nur die Kosten der Einstellung, sondern erhöht auch das Vertrauen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Bereitschaft, in betriebspezifische Qualifikation zu investieren und Wissen an die potenziellen betriebsinternen Konkurrenten weiterzugeben. Auf diesem mit dem Kündigungsschutz verbundenen impliziten Sozialvertrag beruhte das deutsche Sozialmodell und seine Wettbewerbsfähigkeit.

Aber die Zeiten ändern sich. Zwar gelten die Grundlagen des alten Sozialvertrags zum großen Teil weiter, aber es steigen auch die Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen. Dadurch werden die Investitionen in betriebspezifisches Humankapital riskanter und die Dringlichkeit höher, mehr in allgemeine marktfähige Qualifizierung zu investieren. Darüber hinaus mehren sich die Hinweise, dass eine hohe Regelungsdichte von Arbeitsverträgen die Beschäftigungschancen der „Outsider“ zugunsten der „Insider“ mindert.

In Ländern mit hohen Schutzbestimmungen – Deutschland liegt, wie fast bei allen relevanten Schnittstellen von Sozialstaat und Beschäftigung, im Mittelfeld – sind die Chancen von Jugendlichen, zurückkehrenden Frauen, gering qualifizierten und älteren Langzeitarbeitslosen, (wieder) einen festen und gut bezahlten Arbeitsplatz zu ergattern, deutlich geringer als in Ländern mit niedrigem Kündigungsschutz. Und das Kündigungsschutzrecht dient immer weniger seiner eigentlichen Zweckbestimmung: dem Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen und dem Erhalt des Arbeitsplatzes oder der Beschäftigungsfähigkeit.

Einerseits laufen die etwa 250.000 Kündigungsschutzprozesse pro Jahr meist auf einen Abfindungshandel hinaus, andererseits – und dies wird in der gegenwärtigen Diskussion zu wenig beachtet – verliert die vorbeugende Wirksamkeit des Kündigungsschutzes, nämlich die Erhaltung der Erwerbs- und Wettbewerbsfähigkeit durch laufende Investitionen in betriebspezifisches Humankapital, zunehmend an Kraft. Viele Arbeitgeber haben sich dieser Aufgabe längst durch Frühverrentung entledigt. In Bezug auf die Weiterbildungsaktivitäten rutschte Deutschland im internationalen Vergleich zunehmend unter die Mittellinie, und viele deutsche Arbeitnehmer verließen sich mit zunehmendem Alter auf die weitgehende Unkündbarkeit oder gingen den Handel der Frühverrentung ein. Was ist zu tun?

Der vorgeschlagene Ausweg, den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes einzuschränken, indem die Beschäftigtenschwelle (fünf Arbeitnehmer) angehoben oder durch Gleitregelungen aufgeweicht wird, greift zu kurz. Schon in den 90er-Jahren wurde damit operiert, niemand konnte jedoch einen daran anschließenden Einstellungsboom sichten. Außerdem ist die sozialpolitische Legitimation eines Zweiklassensystems von Arbeitnehmern nicht einzusehen. Warum sollen Arbeitnehmer in Kleinbetrieben weniger schutzbedürftig sein als solche in mittleren und großen Betrieben? Erfolgversprechender für die deutsche Szene erscheint es, erstens die Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe im

Zusammenhang mit der Sozialauswahl einzuschränken, zweitens die Abfindungsregeln transparenter zu gestalten und drittens die präventive Funktion des Kündigungsschutzes zu revitalisieren.

Vorteile der Zeitarbeit

Dass es weniger der hohe Kündigungsschutz als die unbestimmte Rechtslage ist, die vor allem für kleine und mittlere Unternehmen einen Horror darstellen und die Einstellungsbereitschaft vermutlich einschränken, zeigen die Niederlande. Dort benötigt der Arbeitgeber für jede Kündigung eine staatliche Genehmigung. Der Arbeitsrechtler Wolfgang Däubler bemerkte hierzu süffisant: „Würde dies ein DGB-Vorstandsmitglied bei uns fordern, müsste man ernsthaft über die Gewährung von Polizeischutz für ihn oder sie nachdenken.“

Weshalb niederländische Unternehmen mit diesem Kündigungsschutz gut leben können, ist zum einen die Transparenz möglicher Ablehnungsgründe von Kündigungen, zum anderen ein klar geregeltes Abfindungssystem, abgedeckt durch einen Kündigungsabfindungsfonds („Wachtgeldfonds“), in den die Arbeitgeber allein je nach Wirtschaftszweig von 0,07 % in der Versicherungswirtschaft bis zu 2,78 % des versicherungspflichtigen Arbeitsentgelts im kulturellen Bereich einzahlen. Nicht unwichtig ist es zu erwähnen, dass zur Finanzierung des allgemeinen Arbeitslosenfonds (5,25 % Arbeitgeberanteil, 3,65 % Arbeitnehmeranteil) und des Kündigungsabfindungsfonds ein Einkommen von bis zu 53 Euro täglich beitragsfrei bleibt, während die Beitragsbemessungsgrenze bei 153 Euro täglich liegt, also schon im Finanzierungssystem eine gewisse präventive Umverteilung von stabilen zu flexiblen Beschäftigungsverhältnissen stattfindet.

Schließlich gewährleistet in den Niederlanden eine weitverbreitete Kultur der Zeitarbeit (bis zu 5 % der Beschäftigungsverhältnisse gegenüber nur gut einem Prozent in Deutschland) eine flexible Anpassung an wechselnden Personalbedarf seitens der Arbeitgeber oder wechselnde Einsatzwünsche seitens der Arbeitnehmer. Die von der Hartz-Kommission promovierte Zeitarbeit (durch Deregulierung mit Tarifvorbehalt und flächendeckend einzurichtende Personalserviceagenturen) geht deshalb in die richtige Richtung.

Aber auch unsere südlichen Nachbarn, Österreich und die Schweiz, geben Beispiele für einen aktivierenden Beschäftigungsschutz im Sinne des am WZB entwickelten Konzepts der Übergangsmärkte. Das in Österreich zum 1. Januar 2003 reformierte Abfertigungsrecht verbindet Sicherheit und Flexibilität. Angesichts steigender Arbeitsmarktmobilität und Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse haben die Sozialpartner (!) gemeinsam mit dem Gesetzgeber den Abfindungsregelungen ein komplett neues Design verpasst.

Jeder Arbeitnehmer bekommt eine Abfindung oder kann sie ansparen – auch wer erst kurz beschäftigt ist und wer selbst kündigt. Die Höhe der garantierten Abfindung richtet sich nach der Anzahl der Beschäftigungsjahre. Bei drei Jahren gibt es beispielsweise einen Anspruch auf das zweifache Monatsentgelt, bei 25 Beschäftigungsjahren einen Anspruch auf zwölf Monatsentgelte, dazwischen eine aufsteigende Leiter der Ansprüche. Die Finanzierung erfolgt durch Arbeitgeberbeiträge von 1,53 % des monatlichen Arbeitsentgelts.

Beispiel Schweiz: „Zwischengeld“

Kein Auszahlungsanspruch besteht, wenn noch keine drei Jahre Einzahlungen vorliegen, bei Selbstkündigung, bei berechtigter Entlassung und bei unberechtigtem vorzeitigem Austritt. Aber auch in diesen Fällen bleibt das Geld dem Arbeitnehmer erhalten. Es verbleibt bis zum nächsten Auszahlungsanspruch in der Kasse. Diese wird von einer Mitarbeiterversorgungskasse (MV-Kasse) verwaltet, der Anspruch besteht also gegenüber der MV und nicht gegenüber dem einzelnen Arbeitgeber! Die Arbeitnehmer haben somit das Wahlrecht entweder auf Auszahlung (unter den angegebenen Bedingungen), auf Weiterveranlagung bis zur Pensionierung oder auf eine Überweisung als Einmalprämie für eine Rentenversicherung.



Ein anderer Typus von aktivierendem Bestandschutz ist die Lohnversicherung in der Schweiz. Sie ist Bestandteil der Arbeitslosenversicherung und garantiert durch das so genannte „Zwischengeld“ einen gewissen Bestandschutz des Einkommens bei Akzeptanz eines Jobs mit niedrigerem Einkommen. Dieses Zwischengeld gleicht 80 % des Einkommensverlusts aus, sodass die Akzeptanz eines solchen Jobs auf jeden Fall das Arbeitslosengeld weit übersteigt. Damit kann die Arbeitslosigkeitsfalle, die bei dem relativ generösen Arbeitslosengeld in der Schweiz virulent sein kann, vermieden werden.

Arbeitslosengeld gibt es jedoch nur sieben Monate. Darüber hinaus wird Lohnersatz bis zu zwei Jahre nur bei gleichzeitiger Aktivierung bezahlt, und mit den neuen Rechten sind auch neue Pflichten verbunden: Die Förderung mit „Zwischengeld“ ist mit der Forderung verbunden, gegebenenfalls einen entsprechenden Job anzunehmen. Mit dem „Zwischengeld“ wird eine effektive Brücke zwischen alten und neuen festen Jobs gebaut. Eine gründliche Evaluierung der Schweizer Arbeitsmarktpolitik hat diesem Instrument die besten Noten erteilt. Auch die USA planen die Einführung einer derartigen Lohnversicherung für ältere Arbeitnehmer über 50. Sie soll jedoch nur für solche gelten, die aus handelsbedingten Gründen entlassen werden und einen neuen wettbewerbsfähigen Job mit niedrigerem Gehalt annehmen.

Die Hartz-Kommission hatte sich ebenfalls für eine Lohnversicherung ausgesprochen. Sie hat diese allerdings zunächst vorsichtig auf ältere Arbeitslose ab 55 Jahre (der Gesetzgeber auf 50) beschränkt, jedoch deren mittelfristige Ausdehnung auf alle Arbeitslosen empfohlen. Der in der Agenda 2010 geplante Abbau der Dauer des Arbeitslosengelds könnte durch eine Ausweitung der Lohnversicherung für alle Arbeitslose zum Teil sinnvoll kompensiert werden. Wie die Beispiele anderer Länder – insbesondere Dänemarks und Schwedens – zeigen, sind Einschnitte in „passive“ Lohnersatzleistungen darüber hinaus nur akzeptabel, wenn ihnen verstärkte Anstrengungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik gegenüberstehen.

Programm zur Nachqualifizierung

Wieder einen anderen Typus von aktivierendem Bestandschutz haben uns die Schweden vorgeführt. Er könnte der drohenden Arbeitslosigkeit von heute noch 5,7 Millionen Erwerbstätigen ohne berufliche Ausbildung vorbeugen. Da vor allem wenig qualifizierte ältere Erwachsene kaum noch Chancen der Reintegration in den Arbeitsmarkt haben, wenn sie arbeitslos werden, ist dringend ein massives Nachqualifizierungsprogramm erforderlich, wie es die Schweden vorexerziert haben.

Dort wurde von 1997 bis 2002 mit erheblichen öffentlichen Mitteln einer großen Zahl von gering qualifizierten (arbeitslosen oder beschäftigten) Erwachsenen die Chance gegeben, einen formalen Bildungsabschluss nachzuholen oder wichtige Zusatzqualifikationen zu erwerben. Bis zu 110.000 Weiterbildungsplätze wurden jährlich mit ca. 390 Millionen Euro gefördert. Auf Relationen in die Bundesrepublik hoch gerechnet entspricht dies etwa jährlich 3,5 Milliarden Euro und 900.000 Weiterbildungsplätzen.

Eine bundesweite Offensive für die Nachqualifikation von Beschäftigten könnte auch dem Gedanken der Jobrotation (Weiterbildung von Beschäftigten und Einstellen von Arbeitslosen während der entsprechenden Zeit) Flügel verleihen und – ähnlich wie Mitte der 90er-Jahre in Dänemark – substanziell zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen. In einem wiederbelebten Bündnis für Arbeit könnten sich „Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerlager“ zusammen mit dem Bund die Kosten für ein solches nachhaltiges Investitionsprogramm teilen. Investitionen von heute zahlen sich morgen um ein Vielfaches aus. Darum sollte, wie auch David Soskice in der letzten Ausgabe der WZB-Mitteilungen (Heft 99, März 2003, S. 12-14) empfohlen hatte, an Investitionen in Qualifikation und Kompetenz derzeit nicht gespart werden.

Wie der Blick auf die Nachbarländer zeigt, könnten die derzeitigen Reformbemühungen durch weitere Innovationen in Richtung Flexibilität und Sicherheit mehr an Balance und Durchsetzungskraft gewinnen. Der notwendige Umbau des tradierten Sozialstaats würde allgemein akzeptabler werden, wenn die Gesamtstrategie deutlicher erkennbar würde. Dazu gehört, dass der Veränderungsdruck auch für



die Arbeitgeber und für die „Insider“, d. h. für die etablierten Arbeitsplatzbesitzer, deutlicher spürbar wird.

Die ursprüngliche Idee des Kündigungsschutzes, nämlich ein Sozialvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, gemeinsam in die Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu investieren und dafür wechselseitig Sicherheiten zu gewährleisten, ist in Vergessenheit geraten. Oder sie wurde, wie etwa durch Frühverrentung, pervertiert: Die gemeinsamen Investitionen ließen nach, und die Sicherheiten wurden auf die Gesellschaft abgewälzt.

Die Reaktivierung des Beschäftigungsschutzes und seine Anpassung an die modernen Zeiten sind die Herausforderungen des Tages. Zukunftsinvestitionen, Mobilität und flexible Jobübergänge müssen sich mehr lohnen. Von diesem Geist ist in der derzeitigen schrillen Diskussion leider wenig zu spüren.

Nach: Günther Schmid (2003): Anpassung an moderne Zeiten. In: WZB-Mitteilungen, Juni 2003, S. 7 – 10.

