



Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

Policy Brief

November 2009

Makroökonomische Effekte des Kündigungsschutzes auf das Niveau der Arbeitslosigkeit

**Stellungnahme des IMK und des WSI in der Hans-
Böckler-Stiftung
am 30. Oktober 2009, Düsseldorf**

Alexander Herzog-Stein (WSI) und
Camille Logeay (IMK)

Hans-Böckler-Straße 39
D-40476 Düsseldorf
Germany
Phone: +49-211-7778-331
IMK@boeckler.de
<http://www.imk-boeckler.de>

**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Makroökonomische Effekte des Kündigungsschutzes auf das Niveau der Arbeitslosigkeit

**Stellungnahme des IMK und des WSI in der Hans-Böckler-Stiftung
am 30. Oktober 2009, Düsseldorf**

Alexander Herzog-Stein (WSI) und Camille Logeay (IMK)

1. Einleitung

Im Zuge der kürzlich stattgefundenen Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und FDP wurde heftig über eine Einschränkung des Kündigungsschutzes diskutiert. Die OECD wiederholte ebenfalls in ihrem letzten Länderbericht ihre Empfehlung den Kündigungsschutz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu lockern (OECD 2008). Diese Diskussion ist in Deutschland nicht neu und wird in gewissen Abständen immer wieder geführt. Allerdings werden dabei regelmäßig die umfassenden wissenschaftlichen Erkenntnisse, die zu diesem Themenbereich vorliegen, ausgeblendet oder ignoriert.

Der folgende Beitrag möchte zu einer Versachlichung der Debatte um den Kündigungsschutz beitragen. Nachfolgend werden zunächst die möglichen Effekte des Kündigungsschutzes aus theoretischer Sicht beschrieben. Dann werden makroökonomische Erkenntnisse zum empirischen Zusammenhang zwischen dem Kündigungsschutz und dem Niveau der Arbeitslosigkeit präsentiert.¹ Darüber hinaus wird auf einen wichtigen Aspekt der Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland eingegangen, nämlich die sogenannte interne Flexibilität, das heißt die Anpassung des Arbeitseinsatzes durch eine flexible Ausgestaltung der Arbeitszeit. Es wird zudem die zentrale Rolle der internen Flexibilität bei der Beschäftigungssicherung in der aktuellen Wirtschaftskrise beschrieben. Die erfolgreiche interne Flexibilität setzt eine verlässliche Vertrauenskultur in den Betrieben voraus, die eine Lockerung des Kündigungsschutzes stören, wenn nicht sogar nachhaltig beschädigen könnte.

¹ Der Beitrag ist ausschließlich auf makroökonomische Aspekte beschränkt. Darüber hinaus gibt es aber zahlreiche weitere Punkte im Zusammenhang mit dem Kündigungsschutz in Deutschland, die nicht berücksichtigt werden und für die beispielsweise auf die zahlreichen Analysen und Veröffentlichungen des Projekts Regulierung des Arbeitsmarktes (REGAM) der Hans-Böckler-Stiftung verwiesen wird (siehe www.boeckler.de/projektlist_projekte_wsi_21948.html).

1. Der Kündigungsschutz in der wissenschaftlichen Theorie

Die Arbeitsmarktökonomik hat sich intensiv mit der ökonomischen Wirkung des Kündigungsschutzes auseinandergesetzt.² Aus theoretischer Sicht ist die Wirkung des Kündigungsschutzes ambivalent, sowohl in Bezug auf seine Effekte für verschiedene gesellschaftlichen Gruppen als auch für die Gesellschaft und die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes als Ganzes. Deshalb werden nachfolgend in kurzer Form die von der ökonomischen Literatur vorhergesagten Vor- und Nachteile rekapituliert, die der Kündigungsschutz für Arbeitnehmerinnen, Arbeitgeberinnen und die Gesellschaft theoretisch mit sich bringen kann:³

Vor- und Nachteile aus Arbeitnehmerinnensicht: Der Kündigungsschutz hat die Haupteigenschaft, dass er für Arbeitnehmerinnen die wirtschaftliche Unsicherheit reduziert, in dem er sowohl die Arbeitsplatz- als auch Einkommenssicherheit erhöht. Dies kann über zahlreiche Kanäle erfolgen. So wird beispielsweise durch die Existenz von Kündigungsfristen der Zeitraum verlängert, der den Arbeitnehmerinnen im Falle einer Kündigung des bisherigen Arbeitsverhältnisses zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes zur Verfügung steht. Dies kann wiederum die Effizienz der Arbeitsplatzsuche erhöhen. Abfindungszahlungen der Arbeitgeberin an die entlassene Arbeitnehmerin federn die Einkommensverluste infolge des kündigungsbedingten Arbeitsplatzverlustes ab. Der Kündigungsschutz kann darüberhinaus die Zufriedenheit und die Identifikation der Arbeitnehmerinnen mit ihrem Unternehmen steigern, sowie dauerhaftere Bindungen an das Unternehmen fördern, was wiederum die Anreize für den Erwerb von firmenspezifischem Wissen und dessen Weitergabe an andere Kolleginnen erhöhen und damit letztlich zu einer höheren Arbeitsproduktivität führen kann. Der Kündigungsschutz kann aus Sicht der Arbeitnehmerinnen aber auch Nachteile mit sich bringen, wenn er den Arbeitsmarkteintritt erschwert und zu einer Segmentierung und Spaltung des Arbeitsmarktes in Arbeitsplatzbesitzerin und Arbeitslose oder regulär und atypisch Beschäftigte führt. Gleichzeitig können die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und die Matchingeffizienz reduziert und die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht werden, wenn Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit oder der Arbeitsplatzwechsel durch den Kündigungsschutz erschwert werden.

² Siehe beispielsweise OECD 1999; Kapitel 2 und OECD 2004, Kapitel 2 und die dort genannte Literatur.

³ Die nachfolgenden Ausführungen sind eine kurze Zusammenfassung der ausführlicheren Darstellung in OECD 1999, S.68-69.

Vor- und Nachteile aus Arbeitgeberinnensicht: Arbeitsplatzstabilität kann für ein Unternehmen in dem Umfang ein Vorteil sein, in dem sie die Kooperation, Treue und Loyalität der Mitarbeiterinnen mit dem Unternehmen fördert. Der Kündigungsschutz kann zudem aus Arbeitgeberinnensicht die Rendite von Weiterbildungsinvestitionen erhöhen, und er kann die Spielräume für und die Durchsetzungsmöglichkeiten von Maßnahmen der internen Flexibilität erhöhen. Nachteilig aus Arbeitgeberinnensicht ist, dass der Kündigungsschutz die Arbeitskosten in Relation zur Produktivität und zum Auslastungsgrad erhöht.

Vor- und Nachteile aus gesamtgesellschaftlicher Sicht: Im Umfang in dem Arbeitsplatzstabilität, Vertrauen und Kooperation wichtige Voraussetzungen für die betriebliche Anpassungsfähigkeit und den technischen Fortschritt sind, kann der Kündigungsschutz zu gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerungen führen und somit die gesamte Volkswirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad heben. Der Kündigungsschutz ist eine Möglichkeit, um die Kosten von Kündigungen zu internalisieren und dadurch spiegelbildlich die gesamtgesellschaftlichen Kosten von Entlassungen für die Allgemeinheit zu reduzieren. Der Kündigungsschutz kann auch asymmetrisch verteilte Marktmacht zugunsten der Unternehmen im Falle von monopsonistischen Wettbewerbsstrukturen am Arbeitsmarkt korrigieren. Nachteilig kann aus gesamtgesellschaftlicher Sicht sein, dass durch die Förderung der Segmentierung und der Spaltung des Arbeitsmarkts Ungleichheit und soziale Diskriminierung entstehen können, was mit hohen Kosten für die Allgemeinheit einhergeht. Führt ein sehr restriktiver Kündigungsschutz zu einem Arbeitsmarkt, der dermaßen inflexibel ist, dass er beispielsweise auf den technischen Wandel nicht mehr zeitnah reagieren kann, so können Wachstumseinbußen die Folge sein.

Welche der oben beschriebenen Effekte im konkreten Fall dominieren, hängt vom Umfang und der tatsächlichen Ausgestaltung des Kündigungsschutzes ab. A priori ist die Wirkung des Kündigungsschutzes aber unbestimmt, und letztlich ist deshalb die tatsächliche Wirkung des Kündigungsschutzes eine Frage, die **nicht theoretisch sondern nur empirisch** beantwortet werden kann. Diese Feststellung gilt insbesondere auch für den Zusammenhang zwischen der Art und dem Ausmaß des Kündigungsschutzes und dem Niveau der Arbeitslosigkeit. Da aus theoretischer Sicht unbestimmt – dem Kündigungsschutz wird ein negativer Einfluss sowohl auf die Zugangsrate in als auch auf die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit zugeschrieben –, ist letztlich eine empirische Antwort notwendig. Deshalb präsentiert der nächste Abschnitt die empirischen Ergebnisse der wichtigsten makroökonomischen Untersuchungen, die sich mit der Beziehung zwischen dem Kündigungsschutz und dem Niveau der Arbeitslosigkeit befassen.

2. Der Kündigungsschutz hat empirisch keinen nachweisbaren Effekt auf die Höhe der Arbeitslosigkeit

In den letzten fünfundzwanzig Jahren hat sich in der Arbeitsmarktökonomik international ein Konsensmodell herauskristallisiert, um das Phänomen einer hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit in den Industrieländern zu beschreiben und zu erklären. Demzufolge ist eine persistent hohe Arbeitslosenquote ein Gleichgewichtsphänomen und das Resultat des Zusammenspiels von institutionellen Variablen, makroökonomischen Schocks und Interaktionen zwischen institutionellen Variablen und makroökonomischen Schocks (siehe Sachverständigenrat 2005, Kapitel 3 und insbesondere Kasten 7). Aus Sicht der Arbeitsmarktökonomik ist der Kündigungsschutz eine Arbeitsmarktinstitution und somit eine dieser institutionellen Variablen.

Mit dem Aufkommen immer umfassenderer Datensätze ist in diesem Zusammenhang seit Mitte der neunziger Jahre eine umfangreiche empirische Literatur entstanden, die versucht mit Hilfe von makroökonomischen Panelstudien dieses Konsensmodell und seine Vorhersagen und Erklärungen zu überprüfen. Dazu wird üblicherweise eine multivariate Regressionsgleichung mittels panelökonometrischer Methoden geschätzt, mit der Arbeitslosenquote als abhängige Variable. Als erklärende Kovariaten werden – neben dem verzögerten Wert der Arbeitslosenquote – verschiedene institutionelle Variablen sowie je nach Ausgestaltung makroökonomische Schockvariablen⁴ und Interaktionen zwischen verschiedenen institutionellen Variablen und institutionellen Variablen und makroökonomischen Schocks verwendet.

Bei den verwendeten institutionellen Variablen handelt es sich meistens um Indizes, die auf Klassifizierungen und Bewertungen der jeweiligen Arbeitsmarktinstitutionen beruhen. Besonders häufig werden die Bewertungen und Klassifizierungen der OECD (1999 und 2004) verwendet. Der Gesamtindex der OECD zur vergleichenden Darstellung der Strenge der länderspezifischen Kündigungsschutzregelungen, im nachfolgenden kurz OECD-Kündigungsschutzindex, wird beispielsweise unter Berücksichtigung von 18 grundsätzlichen Aspekten des Kündigungsschutzes mit Hilfe von insgesamt 22 Indikatoren berechnet. Zwölf dieser Einzelindikatoren beschreiben die Bedingungen bei individuellen Kündigungen regulärer Beschäftigungsverhältnisse, sechs Indikatoren die Regelungen bezüglich befristeter Arbeitsverhält-

⁴ Die Makrovariablen sind in vielen Studien von ihrem Trend bereinigt und können somit per Konstruktion nur die kurzfristigen Schwankungen der Arbeitslosenquote um ihren Trend erklären. Dies führt dazu, dass in diesen Fällen möglicherweise die Effekte der Makrovariablen unter- und die Effekte der Institutionen überbewertet werden (siehe dazu Baccaro/Rei 2007, S. 534-35 und 541; Bassanini/Duval 2006, S. 14).

nisse und vier Indikatoren befassen sich mit den Vorgaben bei Massenentlassungen. Alle Indikatoren, wie auch der OECD-Gesamtindex, sind auf Werte zwischen null (keine Regulierung) und sechs (starke Regulierung) normiert. Die Indikatoren berücksichtigen jedoch nur die gesetzlichen Vorschriften des Kündigungsschutzes, nicht jedoch länderspezifische Kündigungsschutzregelungen, die auf Tarifverträgen beruhen wie beispielsweise in Dänemark. In der Vergangenheit waren die Indikatoren für drei Zeitpunkte verfügbar: Ende der 80er Jahre, Ende der 90er Jahre und 2003 (OECD 2004, Annex 2.A1). Die Autoren der hier zitierten Studien, die Jahresdaten verwenden, interpolierten dann diese drei Werte und verknüpften sie mit früheren Datensätzen (wie Nickell/Nunziata 2001). Inzwischen veröffentlicht die OECD eine jährliche Zeitreihe.⁵

Der Versuch, die Höhe der Arbeitslosigkeit durch Arbeitsmarktinstitutionen zu erklären, verlief bislang aber mehr als ernüchternd. Die empirischen Ergebnisse lassen zumindest ernst zu nehmende Zweifel an der Validität dieses Erklärungsansatzes aufkommen, wie die tabellarische Zusammenstellung der Ergebnisse der wichtigsten makroökonomischen Untersuchungen im Anhang zeigt (Tabelle 1). Oder in anderen Worten zusammengefasst:

“The orthodox explanation of unemployment that argues that institutions matter has been subject to fairly extensive econometric testing, and in recent years, the validity of the empirical results supporting this view has been called into question. It has proved difficult to estimate a set of cross-country panel unemployment regressions that contain a lagged unemployment rate and a full set of year and country dummies and show that any of the labour market rigidity variables work. This is a crucial test. This is the first main similarity between European labour markets: labour market institutions do not tend to cause unemployment.” (Bell/Blanchflower 2009. S. 12)

In Bezug auf den möglichen Zusammenhang zwischen der Rigidität des Kündigungsschutzes und der Höhe der Arbeitslosigkeit liefern die ökonomischen Untersuchungen jedoch ein wichtiges Ergebnis. So ist der **Kündigungsschutz** eine der wenigen institutionellen Variablen, die sehr robuste Ergebnisse über verschiedene Spezifikationen und Studien hinweg liefert, nämlich, dass der Kündigungsschutz **keine nachweisbaren Effekte auf das Niveau der Arbeitslosigkeit** hat. In acht der 13 betrachteten Untersuchungen, die alle das Niveau der Arbeitslosigkeit als Untersuchungsgegenstand hatten, war der Effekt des Kündigungsschutzes insignifikant, lediglich in zwei Fällen war er signifikant positiv und in den restlichen Fällen war er nur teilweise signifikant; aber in einer dieser Untersuchungen hatte die

⁵ Siehe <http://stats.oecd.org/index.aspx>. Die Zeitreihe steht für die meisten Länder ab 1990 zur Verfügung.

Kündigungsschutzvariable teilweise einen signifikant negativen Koeffizienten (Bassanini/Duval 2009).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die umfangreiche makroökonomische Literatur, die der Bedeutung von Arbeitsmarktinstitutionen für den Anstieg und das anhaltend hohe Niveau der Arbeitslosigkeit nachgeht, keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Stringenz des Kündigungsschutzes und der Höhe der Arbeitslosigkeit findet.

3. Spezialfall Deutschland: die empirischen Studien können die deutsche Arbeitslosigkeit nicht erklären.

Darüber hinaus liefern einige der betrachteten makroökonomischen Untersuchungen interessante Hinweise im Hinblick auf die generelle Bedeutung der Arbeitsmarktinstitutionen für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland im zeitlichen Verlauf. Fünf der zitierten Studien, nämlich IWF (2003), Nickell et al. (2003, 2005) und Bassanini/Duval (2006, 2009), berichten nicht nur den durchschnittlichen Erklärungsgrad der Schätzgleichungen, sondern auch wie gut die Schätzungen die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Ländern erklären können. In der IWF-Studie wird das Modell so simuliert, dass die Institutionen auf ihrem Niveau von 1970 konstant gehalten werden. Für Deutschland ergibt sich keine Verbesserung im Vergleich zur Referenzsituation, in der die Institutionen auf ihren tatsächlichen Niveaus betrachtet werden (ebd., Schaubild 4.5). Der IWF schreibt allerdings, dass sich die deutschen Institutionen insgesamt in dem untersuchten Zeitraum (1970-1998) kaum geändert hätten, was eine etwas erstaunliche Behauptung ist, wenn man, wie vom IWF angegeben, den Datensatz von Nickell/Nunziata (2001) verwendet. Im Datensatz von Nickell/Nunziata (2001) für den Zeitraum 1960-1995 werden den deutschen Arbeitsmarktinstitutionen durchaus Veränderungen bescheinigt. So nahmen im Zeitraum der Jahre 1970 bis 1995 die signifikanten Variablen Kündigungsschutz, Organisationsgrad und Steuer- und Abgabenkeil um 10,3 Prozent ab beziehungsweise um 4,6 Prozentpunkte und 9,1 Prozentpunkte zu.

Nickell et al. (2003, 2005) führen ähnliche Simulationen durch, bei denen die Institutionen auf ihrem jeweiligen Niveau Mitte der 60er Jahre konstant gehalten werden (siehe jeweils ebd., Schaubild 2). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass institutionelle Veränderungen "... explain very little in Germany" (Nickell et al. 2003, S. 419). Darüber hinaus erhöht sich bei Nichtberücksichtigung von Deutschland der Erklärungsgehalt der Simulationen für den Anstieg

der Arbeitslosigkeit im Rest Europas im Zeitraum der Jahre 1960 bis 1990-1995 um acht Prozentpunkte (ebd., S. 419/420).

Die Studie von Bassanini und Duval (2006, Schaubild 1) quantifiziert für das Grundmodell (also ohne Interaktionen) die Beiträge der Institutionen zur Erklärung der tatsächlichen Entwicklung der Arbeitslosenquote für jedes Land. Sie stellen fest, dass im Falle Deutschlands nicht viel erklärt werden kann: "In particular, the gradual pick up in unemployment in Germany since unification is not properly explained by either policy or control variables included in the analysis" (ebd., S. 15). In Bassanini und Duval (2009) wird dagegen ein nicht-lineares Modell simuliert, das in der Lage zu sein scheint, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in praktisch allen Ländern gut zu erklären (ebd., S. 9).

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, dass **die für den Durchschnitt der OECD-Länder geltenden Schlussfolgerungen nicht ohne weiteres für Deutschland gelten**, oder zumindest, dass die **Wiedervereinigungseffekte** bis Ende der 90er Jahre (Ende der Zeiträume für die meisten Studien) doch eine wesentliche Rolle für das Niveau der Arbeitslosigkeit in Deutschland gespielt haben und die Ergebnisse dominieren. Dies ist um so beachtenswerter, als aufgrund der Ergebnisse dieser Untersuchungen und der Koinzidenz mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland – insbesondere seit der deutschen Vereinigung – der deutsche Arbeitsmarkt sowohl in der nationalen als auch internationalen Debatte plakativ als Beispiel für einen verkrusteten Arbeitsmarkt mit arbeitsplatzfeindlichen Arbeitsmarktinstitutionen dargestellt wurde, ohne die Passgenauigkeit dieses ökonomischen Erklärungsansatzes für Deutschland empirisch angemessen zu überprüfen.

4. Der derzeitige robuste Arbeitsmarkt zeigt, dass sich interne Flexibilität lohnt

Im Gegensatz zu der Diskussion in Medien und Politik, wo der Grad der Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland häufig allein am Kündigungsschutz und damit an der externen Flexibilität festgemacht wird, unterscheidet die Arbeitsmarktforschung zwischen zwei Dimensionen der Flexibilität des Arbeitseinsatzes, der externen und der internen Flexibilität (Keller/Seifert 2007, S. 15-16). Dabei umfasst die interne Flexibilität alle Maßnahmen, die eine Steuerung des betrieblichen Arbeitsansatzes entsprechend der jeweiligen Nachfragebedingungen ohne Rückgriff auf den externen Arbeitsmarkt ermöglichen, wie beispielsweise die **Variation der**

Regelarbeitszeit, Arbeitszeitkonten und das Kurzarbeitergeld. Gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise zeigt sich das enorme Ausmaß an interner Flexibilität, das am deutschen Arbeitsmarkt herrscht. Als Antwort auf den aktuellen Wirtschaftsabschwung dominieren am Arbeitsmarkt bislang vor allem Maßnahmen der internen Flexibilität. Es spricht einiges für die These, dass Arbeitszeitverkürzungen im ersten Jahr der Krise die bedeutsamste beschäftigungspolitische Maßnahme darstellten. Insgesamt ist wohl davon auszugehen, dass die Nutzung vorhandener Spielräume bei der Arbeitszeitgestaltung auf betrieblicher Ebene in der aktuellen Rezession nicht nach einem einheitlichen Modell sondern mittels aus zahlreichen Elementen bestehenden Paketen, angepasst an die jeweilige betriebliche Situation und die vorhandenen Möglichkeiten der Beschäftigten, erfolgt (Seifert 2009).

In der aktuellen Rezession wurde das **Kurzarbeitergeld** von der Bundesregierung frühzeitig in Reaktion auf die Krise ausgeweitet und der Zugang erleichtert, indem die Nachweispflicht der Unternehmen gelockert wurde. Die maximale Bezugsdauer wurde verlängert und beträgt derzeit 24 Monate. Bis Ende Januar 2009 musste die Arbeitgeberin für die durch Kurzarbeit ausgefallene Arbeitszeit 80 Prozent der eigentlich anfallenden Sozialbeiträge entrichten. Seitdem wurde diese Regelung von der Politik zweimal in der Absicht verändert, die Kostenbelastung der Arbeitgeberin infolge der Kurzarbeit zu reduzieren: Die Bundesagentur für Arbeit erstattet seit dem 1. Februar 2009 den Unternehmen in diesem und im nächsten Jahr die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungsbeiträgen in pauschalierter Form zur Hälfte; wird die Kurzarbeit für Qualifizierung genutzt, erfolgt sogar die Erstattung vollständig. Seit dem 1. Juli 2009 übernimmt die Bundesagentur für Arbeit die Sozialversicherungsbeiträge – auch wenn die Kurzarbeit ohne Qualifizierung stattfindet – für die durch Kurzarbeit ausgefallene Arbeitszeit in pauschalierter Form ab dem siebten Monat der Kurzarbeit ganz.

Zwar senkt all dies nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Arbeitskosten nicht genau proportional zu der ausgefallenen Arbeitszeit, aber die Betriebe sparen Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten und die Arbeitnehmerinnen behalten durch die Kurzarbeit ihren Arbeitsplatz und nehmen im Gegenzug dafür Einkommensverluste in Kauf (Bach/Spitznagel 2009). Insgesamt leisten damit bei der Nutzung des Kurzarbeitergelds sowohl die Betriebe als auch die Beschäftigten einen Beitrag zur Beschäftigungssicherung und wie die Zahlen belegen, ist das Kurzarbeitergeld im Gegensatz zu früheren Abschwungphasen in der aktuellen Wirtschaftskrise bislang von den Betrieben in großem Umfang angenommen worden. So ist die Zahl der Empfängerinnen von Kurzarbeitergeld rasant gestiegen und Mitte 2009

waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit rund 1,5 Millionen Kurzarbeiterinnen registriert. Durch die veränderten Rahmenbedingungen und aufgrund der Erfahrungen mit dem Einsatz des Kurzarbeitergelds in den Wirtschaftsabschwüngen der 1970er und 1980er Jahre ist zudem wahrscheinlich, dass der Bestand an Kurzarbeiterinnen nach Erreichen seines Höhepunktes eher langsamer und nicht rasant schnell abnehmen wird.

Doch der Einsatz des Kurzarbeitergeld allein kann die bislang zu beobachtende bemerkenswerte Arbeitsmarktentwicklung nicht erklären. Neben dem Kurzarbeitergeld stehen den Unternehmen heutzutage weitere zahlreiche Instrumente der internen Flexibilität zur Verfügung, um die Arbeitszeit und damit den Arbeitseinsatz auf betrieblicher Ebene an den Nachfrageeinbruch anzupassen: Zu nennen sind hier der **Abbau von Überstunden und Guthaben auf Arbeitszeitkonten** sowie – wo notwendig – sogar der Aufbau von Minusguthaben auf den Arbeitszeitkonten und die Rücknahme vergangener Arbeitszeitverlängerungen. So hatten im Jahr 2007 – aktuellere Zahlen liegen nicht vor – 47 Prozent aller Beschäftigten ein Arbeitszeitkonto und im Produzierenden Gewerbe waren es sogar mehr als 53 Prozent (Groß/Schwarz 2008).⁶ Nach aktuellen Informationen der WSI-Betriebsrätebefragung 2009 wurde in mehr als 30 Prozent der Betriebe seit Sommer 2008 zur Beschäftigungssicherung Zeitguthaben auf Arbeitszeitkonten ab- oder Zeitschulden aufgebaut. In knapp 20 Prozent der Betriebe gab es Kurzarbeit.⁷ Laut Schätzungen des IAB sind die Arbeitszeitkonten bereits in der ersten Hälfte 2009 kräftig geschmolzen. Der durchschnittliche Saldo aus Plus- und Minusstunden auf den Arbeitszeitkonten, der in den vergangenen Jahren im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs kräftig gestiegen war, wird innerhalb eines Jahres deutlich unter den Stand von vor drei Jahren fallen, und laut Prognose des IAB werden die bezahlten Überstunden im Jahr 2009 um ein Drittel abnehmen und einen historischen Tiefstand erreichen (Bach et al. 2009).

Darüber hinaus bieten in vielen Wirtschaftsbereichen die existierenden **tarifvertraglichen Regelungen** erheblichen Spielraum bei der Anpassung der Standardarbeitszeit als Antwort auf die derzeitige Krise. Das Modell von Volkswagen, wo im Jahr 1993 in einer schweren Absatzkrise zur Beschäftigungssicherung zeitweilig die Vier-Tage-Woche eingeführt wurde (Promberger et al. 1997), hat Schule gemacht, und seitdem ist in zahlreichen Tarifverträgen die Option zur zeitlich befristeten Absenkung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit zum Zwecke der Beschäftigungssicherung aufgenommen worden (Bispinck 1998, Klenner et al. 1998, Massa-

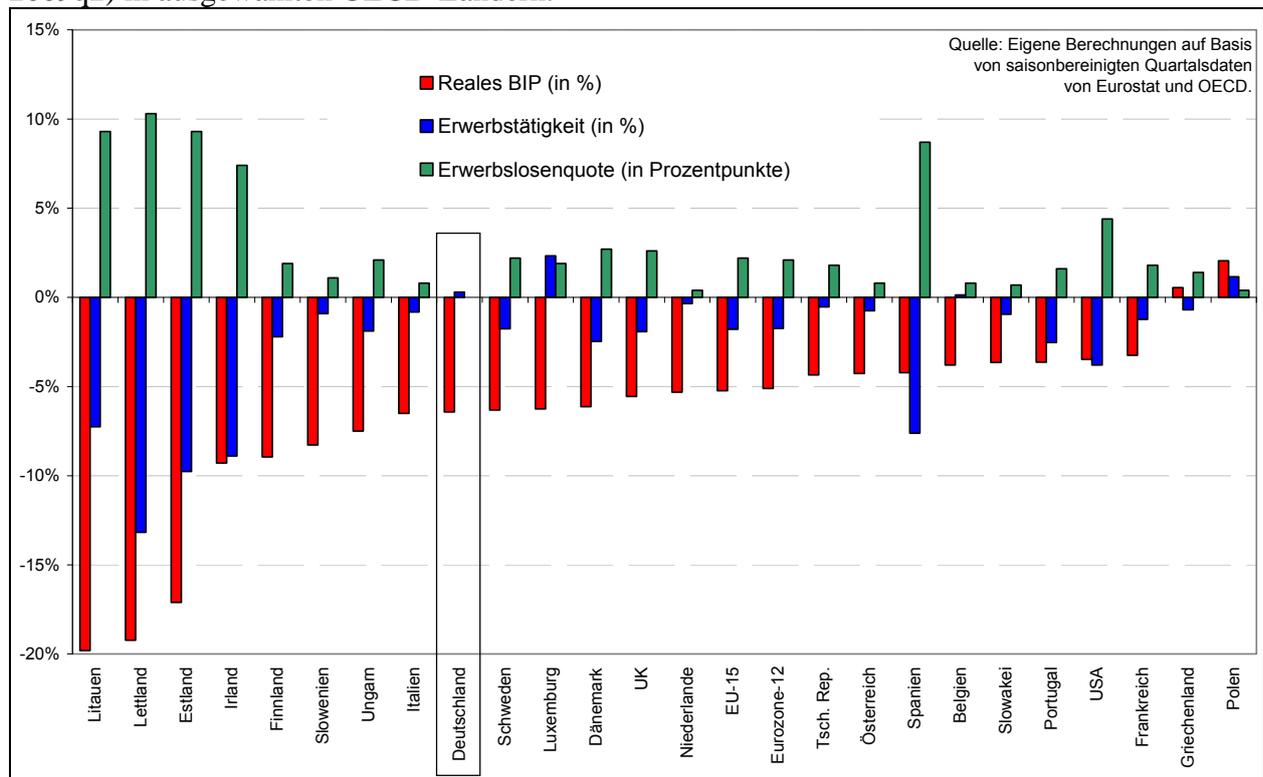
⁶ Für eine längerfristige Betrachtung siehe Allmendinger et al. (2005).

⁷ Bei der WSI-Betriebsrätebefragung handelt es sich um eine repräsentative Befragung von Betriebsräten in Betrieben ab 20 Beschäftigten.

Wirth/Seifert 2004). Eine aktuelle Auswertung des WSI-Tarifarchivs zeigt, dass die tariflichen Bestimmungen in 26 der mehr als 30 untersuchten Industrie- und Dienstleistungsbranchen die Möglichkeit der befristeten Reduzierung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit in einer Krise vorsehen oder Korridore, mit denen die regelmäßige Arbeitszeit an die wirtschaftliche Lage angepasst werden kann (Bispinck und WSI-Tarifarchiv 2009). Laut einer aktuellen repräsentativen Befragung von 8 000 Betrieben im zweiten Quartal 2009 im Rahmen der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots hatten etwa 11 Prozent aller von der Krise betroffenen Betriebe zum Befragungszeitpunkt unabhängig von der Kurzarbeit eine Arbeitszeitverkürzung und 12 Prozent Lohnkürzungen im Sinne einer Senkung der Stundenlöhne vereinbart oder standen in Verhandlungen darüber (Heckmann et al. 2009).

All diese Möglichkeiten, die aktuell zum “Arbeitsmarktwunder” (Möller/Walwei 2009; Abbildung 1) in Deutschland wesentlich beitragen, sind aber, wie beispielsweise Arbeitszeitkonten, nur bei Beschäftigungsverhältnissen denkbar, die mit einem gewissen Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitgeberinnen – sei es auf expliziter oder impliziter vertraglicher Grundlage – einhergehen, gelten, wie das Kurzarbeitergeld, nur für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte oder bedürfen, wie beispielsweise temporäre Lohnsenkungen und Arbeitszeitverkürzungen, entsprechender Mitbestimmungsorgane und einer Identifikation der Arbeitnehmerinnen mit “ihrem” Unternehmen. Eine Lockerung des Kündigungsschutzes in Deutschland könnte die Nutzung dieser Instrumente, die sich aktuell in der Krise als so erfolgreich erweisen, erschweren, wenn nicht sogar verhindern.

Abbildung 1: Deutsches Arbeitsmarktwunder; Änderungen des realen Bruttoinlandsprodukts, der Erwerbstätigkeit und der Erwerbslosenquote seit Anfang der Wirtschaftskrise (2008q1-2009q2) in ausgewählten OECD-Ländern.



5. Fazit

Die Forderung einer Lockerung des Kündigungsschutzes verspricht Ergebnisse, nämlich die Senkung der Arbeitslosigkeit, die eine Absenkung des Kündigungsschutzes – wie die zahlreichen hier betrachteten empirischen Untersuchungen zeigen – nicht halten kann. Vielmehr zeugt sie von der Einfallslosigkeit mancher Reformeiferinnen und der Unkenntnis der Funktionsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts und der vorhandenen Flexibilität bei der Anpassung des Arbeitseinsatzes an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Sie verkennen die Vielfalt an Instrumenten der internen Flexibilität, die schon heute Realität am deutschen Arbeitsmarkt sind. Und durch eine verkürzte Betrachtungsweise, die nur auf den Kündigungsschutz abzielt, übersehen sie eine wichtige Tatsache und deutsche Besonderheit: Deutschland ist zweifelsohne, was die Maßnahmen der internen Flexibilität und damit die Arbeitszeitgestaltung betrifft, Weltmeister in Sachen Arbeitsmarktflexibilität. Die Politik wäre eher geraten, sich Gedanken zu machen, wie die Instrumente der internen Flexibilität, die uns das Schlimmste bislang auf dem Arbeitsmarkt erspart haben, besser unterstützen und fördern kann, statt auf ein Instrument zu setzen, das ideologisch viel aber in der Realität nichts zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit beizutragen hat.

Literatur

- Allmendinger, J./Eichhorst, W./Walwei, U. (Hg.) (2005): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten, IAB, Nürnberg.
- Baccaro, L./Rei, D. (2007): "Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water?", *International Organization* Vol. 61(3), S. 527-569. Cambridge University Press.
- Bach, H.-U./Spitznagel, E. (2009): Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon, IAB-Kurzbericht, 17/2009.
- Bach, H.-U./Hummel, M./Klinger, S./Spitznagel, E./Zika, G. (2009): Arbeitsmarkt-Projektion 2010: Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen, IAB-Kurzbericht, 20/2009.
- Bassanini, A./Duval, R. (2006): "The Determinants of Unemployment Across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Economic Studies*, 42, S. 7-86.
- Bassanini, A./Duval, R. (2009): "Unemployment, institutions, and reform complementarities: re-assessing the aggregate evidence for OECD countries", *Oxford Review of Economic Policy*, Oxford University Press, Vol. 25(1), S. 40-59.
- Bell, D./Blanchflower, D. (2009): What should be done about rising unemployment in the UK?, IZA Discussion Paper, 4040.
- Bispinck, R. (1998): Der schleichende Umbau des Tarifsystems. Eine empirische Bestandsaufnahme, in: König, O./Stamm, S./Wendl, M. (Hrsg.): *Erosion oder Erneuerung? Krise und Reform des Flächentarifvertrages*, Hamburg.
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2009): Tarifliche Regelungen zur befristeten Arbeitszeitverkürzung, Düsseldorf, Juni 2009.
- Groß und Schwarz (2009): Beschäftigte in Arbeitszeitkonten 2007 nach Betriebsgröße und Wirtschaftsbereichen, mimeo.
- Heckmann, M./Kettner, A./Pausch, S./Szammelat, J./Vogler-Ludwig, K. (2009): Unternehmensbefragung im II. Quartal 2009: Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen, IAB-Kurzbericht, 18/2009.
- IWF (2003): *World Economic Outlook: Unemployment and labor market institutions: Why reforms pay off*, Kapitel 4, Washington, D. C.
- Keller, B./Seifert, H. (2007): Atypische Beschäftigungsverhältnisse – Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, in: Keller, B./Seifert, H. (Hg) *Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken*, Edition Sigma, Berlin, S. 11 – 26.
- Klenner, Ch./Ochs, Ch./Seifert, H. (1998): *Arbeitszeit und Strukturwandel*, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Massa-Wirth, H./Seifert, H. (2004): Betriebliche Bündnisse für Arbeit nur mit begrenzter Reichweite?, in: *WSI-Mitteilungen* Heft 5/2004, 246-254 .
- Möller, J. und U. Walwei (2009): Krisenanalyse und Empfehlungen – Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand, IAB-Forum, Spezial 2009, S. 4–11.
- Nickell, S./Nunziata, L. (2001): *Labour Market Institutions Database*, London School of Economics, London, mimeo.
- Nickell, S./Nunziata, L./Ochel, W./Quintini, G. (2003), The Beveridge Curve, Unemployment, and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, in: P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz und

- M. Woodford (Hrsg.), Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps, Princeton, Princeton University Press, S. 394–431.
- Nickell, S./Nunziata, L./Ochel, W. (2005): "Unemployment in the OECD since the 1960s. what do we know?", The Economic Journal, Vol. 115(500, January), S. 1–27.
- OECD (1999): Employment Outlook 1999, OECD, Paris.
- OECD (2004): Employment Outlook 2004, OECD, Paris.
- OECD (2008): OECD Economic Surveys: Germany 2008, OECD, Paris.
- Promberger, M., /Rosdücher, J./ Seifert, H./ Trinczek, R. (1997): Weniger Geld, kürzere Arbeitszeit, sichere Jobs, Berlin.
- Sachverständigenrat (2005): Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen, Gutachten 2005/06, Wiesbaden.
- Seifert, H. (2009): Arbeitszeitkonten und Krise, Vortrag auf der Fachtagung der Hans-Böckler-Stiftung und des WZB zum Thema „Langzeitkonten und Lebenslaufpolitik in Zeiten der Krise“, Berlin, 3. Juni 2009.

Tabelle 1: Überblick der Hauptergebnisse

Studien:	Nickell (1997)	Elmeskov et al. (1998)	OECD (1999)	Nickell & Layard (1999)	Blanchard & Wolfers (2000)	Bertola et al. (2001)	Nickell et al. (2003)	IWF (2003)	Belot & Van Ours (2004)	Nickell et al. (2005)	Baccaro & Rei (2007)	Bassanini & Duval (2006)	Bassanini & Duval (2009)
Institutionen													
Ersatzquoten	+	+	teilweise signifikant	+	teilweise signifikant	teilweise signifikant	+	teilweise signifikant	teilweise signifikant	+	insignifikant	+	+
Arbeitslosenunterstützung - Dauer	insignifikant	n.a.	insignifikant	+	teilweise signifikant	n.a.	+	n.a.	n.a.	teilweise signifikant	n.a.	n.a.	n.a.
Organisationsgrad	+	insignifikant	insignifikant	+	teilweise signifikant	insignifikant	insignifikant	+	teilweise signifikant	insignifikant	+	insignifikant	teilweise signifikant
Tarifbindungsgrad	+	n.a.	insignifikant	+	teilweise signifikant	-	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	+/-	n.a.	n.a.
Steuern und Abgaben	+	+	teilweise signifikant	+	+	teilweise signifikant	+	+	insignifikant	teilweise signifikant	teilweise signifikant	+	+
Koordination	-	-	teilweise signifikant	-	-	teilweise signifikant	-	-	insignifikant	-	n.a.	-	-
Kündigungsschutz	insignifikant	teilweise signifikant	insignifikant	insignifikant	teilweise signifikant	+	insignifikant	+	insignifikant	insignifikant	insignifikant	insignifikant	-/+ teilweise signifikant
Aktive Arbeitsmarktpolitik	-	teilweise signifikant	insignifikant	-	insignifikant	insignifikant	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	teilweise signifikant	n.a.
Schocks													
Δπ	insignifikant	n.a.	n.a.	-	n.a.	-	n.a.	country-specific	-	n.a.	teilweise signifikant	n.a.	n.a.
BIP Lücke	n.a.	-	-	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	insignifikant	n.a.	n.a.	n.a.	-	-
Produktivitätswachstum	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	insignifikant	-	-	n.a.	-	teilweise signifikant	-	n.a.
Realzinsen	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	+	+	+	+	n.a.	teilweise signifikant	+	+	n.a.
Arbeitsnachfrage	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	insignifikant	-	n.a.	n.a.	-	n.a.	+	n.a.
Geldangebot	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	insignifikant	n.a.	n.a.	insignifikant	n.a.	n.a.	n.a.
Reale Import-/Opreise	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	+	insignifikant	n.a.	+	n.a.	+	n.a.
Anteil Jugendlicher	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	insignifikant/+	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	+ (terms of trade)	n.a.
Interaktionen													
Institutionen + Institutionen	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Institutionen + Schocks	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Fixe Effekte													
Länder	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Zeit	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Länderspezifischer Trend	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Datensatz													
Zeitraum	1983 - 1994	1983 - 1995	1985 - 1997	1983 - 1994	1960 - 1995	1970 - 1996	1961 - 1992	1960 - 1998	1960 - 1999	1961 - 1995	1960 - 1998	1982 - 2003	1982 - 2003
Periodizität	6 Jahre	Jährlich	6 Jahre	6 Jahre	5 Jahre	5 Jahre	Jährlich	Jährlich	5 Jahre	Jährlich	Jährlich / 5 Jahre	Jährlich	Jährlich / 5 Jahre
Anzahl Länder	20	19	19	20	20	20	20	20	17	20	18	20	20

Anmerkungen: Die abhängige Variable ist immer die Arbeitslosenquote. + (-): Eine Zunahme dieser Variable führt zu einem Anstieg (Rückgang) der Arbeitslosigkeit; n.a.: die entsprechende Variable wurde in der Untersuchung nicht verwendet.

Quellen:

Nickell (1997): "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe Versus North America". Journal of Economic Perspectives Vol. 11(3), S. 55-74.

Elmeskov et al. (1998): "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences". Swedish Economic Policy Review Vol. 5(2), S. 205-252.

OECD (1999): Employment Outlook, Chap. 2.

Nickell/Layard (1999): "Labor Market Institutions and Economic Performance". O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics Vol.3/Chap. 46, S. 3029-3084.

Blanchard/Wolfers (2000): "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence". Economic Journal Vol. 110(March), S. C1-C33.

Bertola et al. (2001): "Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence". NBER Working Paper Nr. 8526.

Nickell et al. (2003): "The Beveridge Curve, Unemployment, and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s". P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz und M. Woodford (Hrsg.), Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps, S. 394 - 431.

IWF (2003): World Economic Outlook, Chapter 4, S. 129-150.

Belot/van Ours (2004): "Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms?". Oxford Economic Papers, Vol. 2004(56), S. 621-642.

Nickell et al. (2005): "Unemployment in the OECD since the 1960s. what do we know?". The Economic Journal, Vol. 115(500), S. 1-27.

Baccaro/Rei (2007): "Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water?". International Organization, Vol. 61(3), S. 527-569.

Bassanini/Duval (2006): "The Determinants of Unemployment Across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions". OECD Economic Studies, Vol. 2006(42-1), S. 7-86.

Bassanini/Duval (2009): "Unemployment, institutions, and reform complementarities: re-assessing the aggregate evidence for OECD countries". Oxford Review of Economic Policy, Vol. 25(1), S. 40-59.

N.B.: Hier wurden nur die Schätzungen betrachtet, soweit vorhanden, die sowohl Institutionen als auch Makro-Schocks berücksichtigen, mit oder ohne Interaktionen. Nicht alle Variablen wurden dabei aufgelistet, sondern nur diejenigen, die am häufigsten vorkommen. Nur die Schätzung mit dem Niveau der Arbeitslosigkeit als endogene Variable wurden zudem berücksichtigt, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
