

Deregulierung am Arbeitsmarkt? Wege aus der Denkfalle

Silke Bothfeld

Gegenwärtig werden in Deutschland Arbeitsmarktreformen umgesetzt, die sich als Deregulierungsschritte betrachten lassen: Der Kündigungsschutz wurde gelockert, der Abschluss atypischer Beschäftigungsverhältnisse erleichtert, die Regeln für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wurden verschärft. Dahinter steht das politische Ziel, einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Erhöhung der Beschäftigung zu leisten – auch wenn in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften seit geraumer Zeit Konsens darüber besteht, dass rechtliche Regulierung bestenfalls Einfluss auf die Struktur von Arbeitslosigkeit, nicht aber ihr Niveau hat.

Dennoch steht in der arbeits- und sozialrechtlichen Regulierung in Deutschland nicht alles zum Besten. Dabei geht es vor allem um die Frage, inwiefern rechtliche Regulierung angesichts der sozio-ökonomischen Entwicklungen Gerechtigkeitsprobleme in der Teilhabe am Arbeitsmarkt und der hieraus abgeleiteten sozialen Sicherung verursacht. Alle Beiträge in diesem Heft diagnostizieren Reformbedarf, aber sie vermeiden die „Denkfalle“, einseitige Deregulierungsschritte zu fordern. Vielmehr, und dies ist die Hauptbotschaft dieses Schwerpunktheftes, müssen teilweise schon vorhandene Instrumente ausgebaut oder neue Verfahren entwickelt werden, um der wachsenden Komplexität und den veränderten sozialen und ökonomischen Handlungsbedingungen von Beschäftigten und Unternehmen Rechnung zu tragen.

Die Rolle rechtlicher Regulierung im Arbeitsmarkt wird zunächst aus der theoretischen, der rechtssoziologischen und der ökonomischen Perspektive erörtert. Supiot erinnert in seinem Beitrag an die grundlegende ordnende Funktion des Arbeitsrechts und verweist zugleich auf die Entwicklung neuer Bedürfnisse, das Schwinden alter Solidaritäten und die zunehmende Fragmentierung der Regelungsbereiche, die das Rechtssystem vor neue Herausforderungen stellen. Die Diagnose lautet jedoch: Das Recht ist nicht nur die Voraussetzung für das Funktionieren eines Arbeitsmarkts, sondern es gewinnt, zumindest in Form der Rechtssprechung, auch zunehmend an Bedeutung. In welcher Weise institutionelle Regelungen (Arbeitsrecht, Sozial- und Tarifrecht) den Ausschluss von Beschäftigtengruppen aus dem Arbeitsmarkt beeinflussen können, erörtert Sesselmeier. Anhand der Insider-Outsider-Theorie wird das Alltags-Argument geprüft, die Regulierung des Arbeitsmarktes würde Outsidergruppen entstehen lassen und dauerhaft ausschließen. Dabei wird deutlich, dass der Unterschied in der Qualifikation oder den betriebsspezifischen Kenntnissen der zentrale Aspekt für die Entstehung der Trennlinien zwischen den Beschäftigtengruppen ist. Diese können durch institutionelle Regelungen zwar verstärkt, aber auch vermindert werden. Auch wenn dieser Erklärungsansatz in seiner Reichweite begrenzt ist, weil er nur auf mikroanalytischer Ebene operiert und makro-ökonomische Faktoren für die Entwicklung von Arbeitslosigkeit weitgehend ignoriert, so betont er ein wichtiges Problem: die fehlende Verhandlungsmacht der

Outsider, die durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und möglicherweise durch neue Regulierungsformen verbessert werden könnte.

Am Beispiel des Kündigungsschutzes lässt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit einseitiger Deregulierungsschritte gut illustrieren. Zachert zeigt, dass von der Existenz einer gesetzlichen Regelung noch nicht auf deren restringierende Wirkung geschlossen werden kann: Vielmehr zeigt sich im europäischen Vergleich, dass die deutsche Regelung, betrachtet man die rechtlichen Details und die Rechtspraxis mit, in einem Rigiditäts-Ranking der untersuchten Ländern keineswegs an erster Stelle stehen würde. Auch der Beitrag von Bradtke und seinen KollegInnen stellt die weit verbreitete Grundannahme, rechtliche Regelungen beeinflussten das Einstellungs- und Entlassungsverhalten deutscher Betriebe unmittelbar, infrage. Ergebnisse ihrer qualitativen Studie zeigen, dass Betriebe auf recht unterschiedliche Art und Weise agieren, indem sie z.B. rechtliche Spielräume pragmatisch nutzen oder diese aber gezielt überschreiten, um ihre Personalpolitik zu gestalten. Die neueste Reform des Kündigungsschutzes in Deutschland wird schließlich nach Auffassung von Höland und seinen Mitautorinnen zur Problemlösung nicht beitragen. Der angehobene Schwellenwert ebenso wie die Kann-Vorschrift zur Abfindungsregelung werfen aus juristischer Sicht mehr Fragen auf, als dass sie die Rechtslage vereinfachen würden. Deutlich wird hier vor allem der Bedarf an empirischen Erkenntnissen, die die Grundlage für die Entwicklung einer effektiven Kündigungsschutzregelung wären.

Abschließend stellt sich die Frage nach den Reformperspektiven der Regulierung am Arbeitsmarkt. Rogowski und Wilthagen schlagen vor, dem Leitbild der Übergangsarbeitsmärkte zu folgen, das die Veränderung der Erwerbsverläufe und die Notwendigkeit der neuen sozialen Absicherung betont, und z.B. Gutscheinmodelle als neue Regulierungsinstrumente zu entwickeln. Sarfati macht anhand des europäischen Vergleichs deutlich, dass sich Änderungen der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in allen westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten abzeichnen und Reformbedarf produzieren. Sie betont, wie wichtig ein breiter gesellschaftlicher Konsens für den Erfolg der Reformen ist. Wenn der Staat Mittel für kompensatorische Leistungen bereitstellen würde, könnten die Gewerkschaften bei der Mitgestaltung von Reformprojekten eine tragende Rolle spielen. Der „Europäische Aktionstag“ am 2. und 3. April 2004, auf den Scheele und Kurz-Scherf in ihrem Bericht zur Qualität von Arbeit unter feministischer Perspektive verweisen, zeigt ihre Bereitschaft, sich auch grenzüberschreitend zu engagieren.

Silke Bothfeld ist Leiterin des Referats Arbeitsmarktpolitik im WSI in der Hans Böckler Stiftung.
e-mail: silke-bothfeld@boeckler.de