

Präventive Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Anpassungsflexibilität – Neue Impulse durch die Hartz-Kommission

Hartmut Seifert

Von vermehrter Flexibilität am Arbeitsmarkt versprechen sich die Kritiker des bestehenden Regelungssystems eine tief greifende Besserung der miserablen Arbeitsmarktlage. Im Kreuzfeuer der Kritik steht auch die öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Einige Instrumente gelten als kostspielig und wenig effizient. In dieser zuweilen pauschalen Kritik geht weitgehend unter, dass die Arbeitsmarktpolitik auch über geeignete Instrumente verfügt, die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu fördern. Verstärkung erhalten sie von den Reformvorschlägen der Hartz-Kommission. Um welche neuen Ansätze handelt es sich? Wie sind deren Wirkungsmechanismen zu bewerten?

1

Problemstellung

Die Vorschläge der so genannten Hartz-Kommission sorgen für frischen Wind in der Arbeitsmarktpolitik (Hartz et al. 2002). Sie erweitern nicht nur den bisherigen Instrumentenkanon. Sie richten auch den Kurs konzeptionell neu aus. Vor allem rücken sie den Präventionsgedanken stärker in den Vordergrund. Diese Leitidee schließt das Ziel ein, die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu fördern. Es wäre sicherlich überzogen, die Verknüpfung des Präventionsgedankens mit der Flexibilitätsförderung als einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik zu bezeichnen. Seit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 ist die Arbeitsmarktpolitik dem Präventionsgedanken verpflichtet. Zugleich verfügt ihr Instrumentenarsenal über eine Reihe von Ansätzen, die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu fördern. Diese haben zuletzt aber kaum eine Rolle gespielt und entsprechen nur unzureichend den aktuellen Entwicklungen betrieblicher Beschäftigungspolitik. Die Hartz-Kommission bringt neue Instrumente ins Spiel, die sowohl den Präventions- als auch den Flexibilitätsaspekt zu profilieren versprechen.

Diese stärkere Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Prävention sowie Flexibilitätsförderung steht im Mittelpunkt der nachfolgenden Erörterungen. Sie untersuchen, inwieweit die vorgeschlagenen Instrumente den beiden Leitideen entsprechen, welche Flexibilitätsformen die Hartz-Vorschläge fördern, welche bisherigen ar-

beitsmarktpolitischen Instrumente sie ergänzen oder auch ersetzen werden, welche Lücken sie in der arbeitsmarktpolitischen Flexibilitätsförderung schließen. Der Argumentationsgang sieht folgende Schritte vor: Zunächst werden der Flexibilitätsbegriff sowie der Präventionsgedanke spezifiziert (Kap. 2). Die nachfolgenden Ausführungen (Kap. 3) diskutieren einige als zentral erachtete Rahmenbedingungen für eine Flexibilitätsförderung durch Arbeitsmarktpolitik. Anschließend wird der Frage nachgegangen, inwieweit sowohl bisherige als auch von der Hartz-Kommission vorgeschlagene Instrumente geeignet sind, den Präventionsgedanken einzulösen und Flexibilität am Arbeitsmarkt zu fördern (Kap. 4). Ein Resümee mit einigen arbeitsmarktpolitischen Schlussfolgerungen rundet die Betrachtungen ab (Kap. 5).

2

Konzeptioneller Bezugsrahmen

2.1 DER PRÄVENTIONSGEDANKE

Der Präventionsgedanke ist nicht neu, sondern durchzieht die Arbeitsmarktpolitik seit ihren Anfängen im Jahre 1969, als das damals verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz die Weichen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik stellte (Mertens/Kühl 1977; Seifert 1984). Möglichst vorausschauend sollten die neu geschaffenen Instrumente dazu beitragen, Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit ebenso wie den Mangel an Arbeitskräften zu verhindern sowie raschen und friktionsfreien Struk-

turwandel zu ermöglichen. Die Praxis der Arbeitsmarktpolitik ist dieser Leitidee nicht immer konsequent gefolgt. Häufig war das Schwergewicht der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten darauf gerichtet, die sozialen Folgen von Arbeitsplatzverlust abzufedern (z. B. Schmid 1990; Deeke 1994; Keller/Seifert 1995). Präventive Interventionen mit dem Ziel, gefährdete Arbeitsplätze zu sichern oder das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern, kamen dagegen zu kurz. Den Präventionsgedanken neu beleben wollen die Reformüberlegungen der Hartz-Kommission, die unter der Leitformel stehen „Arbeitslosigkeit muss bekämpft werden, bevor sie entsteht.“ (Hartz 2002, S. 46). Wie lässt sich dieser überzeugend klingende Grundsatz operationalisieren und instrumentell umsetzen?

Für die weitere Diskussion empfiehlt sich, zwei Phasen oder besser: Interventionsstadien für arbeitsmarktpolitische Prävention zu unterscheiden (Knuth 2000). In einem ersten möglichen Interventionsstadium besteht noch ein Beschäftigungsverhältnis, das allerdings bedroht ist. Prävention heißt dann, mit Hilfe geeigneter Maßnahmen die Bedrohung abzuwehren und die Auflösung des in Frage gestellten Beschäftigungsverhältnisses zu verhindern. Als kurzfristige Hilfen bietet die Arbeitsmarktpolitik Lohnkostensubventionen oder beschäftigungssichernde Arbeits-

Dr. Hartmut Seifert ist Leiter der Abteilung WSI in der Hans Böckler Stiftung.
e-mail: Hartmut-Seifert@boeckler.de

zeitverkürzungen in Form von (konjunkturellem) Kurzarbeitergeld an. Ist eine Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses jedoch unabwendbar und ökonomisch effizient, dann bedeutet Prävention, den Eintritt von Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Im ersten Fall ist interne Flexibilität gefordert, im zweiten Fall geht es um die Förderung externer Flexibilität. Für diese Problemsituation hält die Arbeitsmarktpolitik verschiedene Instrumente bereit: vor allem Weiterbildungsmaßnahmen, strukturelles Kurzarbeitergeld, Sozialplanzuschüsse. Diese traditionelle Instrumentenpalette erweitern die Vorschläge der Hartz-Kommission. Interne Flexibilität wollen sie durch einen Bonus an Betriebe fördern, die durch geeignete personalpolitische Maßnahmen zusätzliche Einstellungen vornehmen oder gefährdete Beschäftigungsverhältnisse sichern. Externe Flexibilität wollen sie mit Hilfe der Personal-Service-Agenturen fördern.

2.2 FORMEN DER FLEXIBILITÄT

In einer dynamischen Wirtschaft müssen Betriebe ebenso wie Beschäftigte flexibel reagieren können. Sowohl Anbietern als auch Nachfragern nach Arbeit wird die Fähigkeit abverlangt, sich auf ständig wandelnde Anforderungen am Arbeitsmarkt einzustellen. Auf unvollkommenen Märkten mit Informationsasymmetrien, unterschiedlichen Anpassungskosten und Anpassungsgeschwindigkeiten, wie es speziell beim Arbeitsmarkt der Fall ist, können gezielte Interventionen der Arbeitsmarktpolitik helfen, die Anpassungsfähigkeit der Marktteilnehmer zu fördern sowie deren Anpassungskosten zu senken. Diese Aufgabe erfordert differenziertes Vorgehen, da erstens der Arbeitsmarkt, wie die Segmentationsforschung lehrt, nicht homogen ist. Auf segmentierten Arbeitsmärkten ist nicht jede Form der Flexibilität gleichermaßen effizient. Zweitens stellen unterschiedliche Problemlagen auch differenzierte Flexibilitätsanforderungen an Betriebe und Beschäftigte, die bei konjunkturellen Marktschwankungen andere Flexibilitätsformen als effizient erscheinen lassen als bei strukturellen Anpassungsprozessen.

Um die flexibilitätsfördernden Aktivitäten der Arbeitsmarktpolitik einordnen und bewerten zu können, empfiehlt sich als analytischer Rahmen die von der OECD bereits in den 80er Jahren entwickelte Ty-

pologie betrieblicher Flexibilisierungsvarianten (OECD 1986; OECD 1989). Dieses Konzept erscheint gegenüber anderen Versuchen, die verschiedenen Formen und Dimensionen von Flexibilität zu typisieren (so z. B. Standing 2001¹; Sachverständigenrat 2002²), aus mehreren Gründen vorteilhaft. Erstens ist es systematisch angelegt. Zweitens bleibt es auf wenige Grundvarianten beschränkt und ist deshalb vergleichsweise einfach zu operationalisieren. Und drittens ist dieses Konzept in der beschäftigungspolitischen Diskussion gut etabliert.

Das Grundraster ist einfach: Es differenziert zwischen (betriebs)interner und externer Flexibilität. Diese zwei Grundvarianten lassen sich um die beiden Subformen der numerischen und funktionalen Flexibilität erweitern: Man kann dann zwischen intern-numerischer und intern-funktionaler Flexibilität und analog hierzu zwischen extern-numerischer und extern-funktionaler Flexibilität unterscheiden. Als weitere Form hat die OECD die Lohnflexibilität in die Diskussion gebracht. Da die Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen nur begrenzt die Arbeitskosten beeinflussen kann, bleibt diese Flexibilisierungsvariante in den nachfolgenden Überlegungen ausgeklammert.

Interne (funktionale und numerische) Flexibilität setzt bei Schwankungen in der Auftragslage auf Anpassungsformen und -mechanismen, die das betriebliche Arbeitsvolumen über die Arbeitszeit der Beschäftigten sowie durch organisatorische Maßnahmen wie inner- oder auch zwischenbetriebliche Umsetzungen anpassen. Das Bild des „atmenden Unternehmens“ (Hartz 1996) hat diese Strategie treffend beschrieben. Trotz rückläufiger Kapazitätsauslastung kann die Zahl der Beschäftigten unverändert bleiben. Arbeitsvolumen und Arbeitskosten lassen sich rasch reduzieren. Externe numerische Flexibilität bedient sich demgegenüber vor allem der zahlenmäßigen Anpassung der Arbeitskräfte. Die Mechanismen funktionieren über Entlassungen und Einstellungen oder den Einsatz von Leiharbeit, befristeten Einstellungen usw. Im Vergleich zu interner Flexibilität kann die Anpassung länger dauern und auch kostenträchtiger sein. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn bei Entlassungen Abfindungen (entweder aufgrund von Sozialplänen oder individuellen Vereinbarungen) zu zahlen sind.³ Die Erstellung von Sozialplänen braucht Zeit.

Außerdem wirken sich die Kostenentlastungen des verringerten Arbeitseinsatzes erst allmählich aus, da zunächst Entlassungskosten anfallen.

Die funktionale Komponente der Flexibilität bezieht sich auf die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an sich ändernde Qualifikationsanforderungen entweder innerhalb eines Betriebes/Unternehmens oder auch am externen Arbeitsmarkt, um bei Strukturwandel Mismatch-Probleme zu vermeiden. Auf der betrieblichen Ebene beruht Flexibilität vorrangig auf organisatorischen Änderungen, die häufig in Form von Multi-Tasking, Gruppenarbeit sowie breiten Qualifikationen eine notwendige Voraussetzung darstellen, um intern-numerische Flexibilität (z. B. durch Flexibilisierung der Arbeitszeit) bewältigen zu können (Regini 2000).

Strategien interner und externer Flexibilität können sich ergänzen, aber auch ersetzen (Buttler/Walwei 1990; Capelli/Neumark 2001). Ein komplementärer Einsatz bietet sich bei starken Nachfrageeinbrüchen an, um z. B. durch Abbau von befristeter Beschäftigung bzw. Leiharbeit einerseits (externe Flexibilität) und Arbeitszeit verkürzenden Maßnahmen andererseits (interne Flexibilität) Stammebelegschaften zu stabilisieren. Ein eher substitutives Verhältnis lässt sich bei den in den letzten Jahren vereinbarten betrieblichen Bündnissen für Arbeit beobachten (Mauer/Seifert 2001). Beschäftigungszusagen der Betriebe schränken deren Spielraum für extern-numerische Flexibilität ein, während arbeitszeitverkürzende und -flexibilisierende Vereinbarungen sowie arbeitsorganisatorische Maßnahmen interne (numerische und funktionale) Flexibilität erhöhen und über diesen Weg gefährdete Arbeitsverhältnisse sichern.

Die jeweilige Strategiewahl hat Konsequenzen für den externen Arbeitsmarkt, die Verteilung der Anpassungskosten sowie

1 *Standing* orientiert sich an der OECD-Typologie und erweitert sie auf sechs Flexibilitätsvarianten: organisatorische, numerische, funktionale sowie Lohnsystem-, Arbeitskosten- und Arbeitsplatzflexibilität (Standing 1999).

2 Der Sachverständigenrat differenziert zwischen Arbeitszeitflexibilität, Lohnflexibilität und Beschäftigungsflexibilität (Sachverständigenrat 2002, Ziffer 459).

3 Bei etwa 15% aller Arbeitgeberkündigungen werden Abfindungen gezahlt (Bielenski et al. 2003).

für den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf. Aus beschäftigungspolitischer Perspektive können interne Strategien den externen Anpassungsformen überlegen sein, speziell wenn es sich um zyklische Nachfrageschwankungen handelt. Bei nachlassender Kapazitätsauslastung bleibt der externe Arbeitsmarkt unbelastet, umgekehrt wird er aber auch nicht entlastet, wenn der Arbeitsbedarf wieder zunimmt. Beschäftigungsstabilität bleibt gewahrt, der Austausch mit dem externen Arbeitsmarkt ist geringer als bei externer Anpassung. Interne Flexibilität hält, bei gegebenen Rahmenbedingungen, die Arbeitslosigkeit auf einem durchschnittlich geringeren Niveau als extern-numerische Anpassungsformen, die das Arbeitsvolumen über Entlassungen und Wiedereinstellungen, Leiharbeit oder befristete Beschäftigung variieren. Bei zyklischen Schwankungen reduziert externe Flexibilität zunächst die Beschäftigung, um sie bei verbesserter Nachfrage wieder aufzubauen. Spiegelbildlich verläuft die Kurve bei der Arbeitslosigkeit.

Bei gegebenen Regulierungsbedingungen und Angebots- Nachfrage-Relationen am Arbeitsmarkt beeinflussen interne und externe Flexibilisierungsstrategien die Anpassungskosten unterschiedlich. Interne, primär auf Variation der Arbeitszeit und arbeitsorganisatorischen Änderungen basierende Flexibilität mindert die Einkommen der betrieblichen Belegschaften, vermeidet aber Mobilitätskosten, die bei Arbeitsplatzverlust entstehen würden. Den Betrieben entstehen Kosten für organisatorische Änderungen. Bei der Arbeitsmarktpolitik fallen im Unterschied zu externer Flexibilität keine Kosten an, es sei denn, interne Anpassung erfolgt durch Kurzarbeit. Externe Flexibilität verursacht Entlassungs- und Einstellungskosten bei den Betrieben, Mobilitätskosten (Risiko von Verlusten beim Einkommen oder senioritärer Rechte, Suchkosten usw.) bei den Beschäftigten (Walwei 1990, S. 108 ff). Ein Teil dieser Mobilitätskosten wird in Form von Arbeitslosengeld, Wiedereingliederungshilfen usw. externalisiert, erhöht dadurch entweder die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung oder verhindert deren Senkung und belastet damit auf jeden Fall die Arbeitskosten.

3 Bedingungen für Flexibilisierungsstrategien

Welche der skizzierten vier Flexi-Varianten für Betriebe wie für Beschäftigte vorteilhaft ist, die Allokationseffizienz am Arbeitsmarkt steigert und die Anpassungskosten gering hält, lässt sich generell nicht sagen. Dies hängt erstens von den Spezifika der verschiedenen Teilarbeitsmärkte ab, zweitens von der jeweiligen Problemkonstellation und drittens von den rechtlichen Rahmenbedingungen sowie den damit verbundenen Kosten der jeweiligen Flexibilisierungsstrategien.

(1) Was den ersten Aspekt betrifft, so ist die häufig implizit getroffene Annahme der Homogenität des Arbeitsmarktes aufzugeben. Wirklichkeitsnäher erscheint es, von segmentierten Teilarbeitsmärkten auszugehen (z. B. Biehler et al. 1981). Einzelne Segmente funktionieren nach unterschiedlichen Mechanismen und haben einen unterschiedlichen Bedarf an Flexibilität und spezifischen Flexibilitätsformen, aber auch an Stabilität. Segmentations- bzw. humankapitaltheoretische Überlegungen legen nahe, dass interne Flexibilitätsstrategien, die Beschäftigungsstabilität sichern, umso vorteilhafter sind, je höher der Anteil (betriebsspezifisch) qualifizierter Arbeitskräfte ist. Und umgekehrt erscheint extern-numerische Flexibilität unter Kosten-Nutzen-Aspekten umso attraktiver, je höher der Anteil der Beschäftigten mit „Jedermannsqualifikationen“ ist, die am Arbeitsmarkt rasch und kostengünstig zu beschaffen sind.

Bedeutsam für personalpolitische Strategiekalküle der Betriebe sind Humankapitalinvestitionen, aber auch Strategien der Produktivitätssicherung. Betriebsfinanzierte Aufwendungen für spezifisches Humankapital haben den Charakter von Beschäftigungsfixkosten. Aufwendungen für Suche, Einstellung und Qualifizierung von Arbeitskräften fallen zu Beginn der Beschäftigungsbeziehung an, ihre Erträge erst später. Generell spricht das Beschäftigungsfixkostenargument für längerfristige Beschäftigungsbeziehungen (Buttler/Walwei 1990). Unter diesen Vorzeichen können Strategien interner Anpassung zumindest bei vorübergehenden Anpassungsproble-

men externer Flexibilität überlegen sein. Betriebliches Humankapital bleibt erhalten. Die Anpassungskosten sind geringer. Betriebe können rascher auf eine verbesserte Nachfragesituation reagieren und bei Bedarf aus dem Stand heraus die Kapazitäten für Produktion oder Dienstleistungen hochfahren⁴, ohne langwierige und kostenträchtige Such-, Einarbeitungs- oder Qualifizierungsphasen in Kauf nehmen zu müssen.

Für interne Flexibilität, die der Sicherung von Beschäftigungsstabilität dient, können ferner Produktivitätsaspekte sprechen (Walwei 2002). Beschäftigungssicherheit kann positiv auf die Leistungsbereitschaft wirken, Kooperation ebenso fördern wie die Bereitschaft zu betriebsinterner Mobilität, zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung sowie zur Akzeptanz des technischen Fortschritts.

(2) Die Wahl der adäquaten Flexibilisierungsstrategie hängt ferner davon ab, ob der Nachfrageüberhang als vorübergehend konjunkturell oder dauerhaft strukturell eingeschätzt wird. Diese Unterscheidung ist ex ante freilich nicht einfach zu treffen (Löbbecke/Siebert 1995) und deshalb risikoreich. In Betrieben oder Wirtschaftszweigen, die aus strukturellen Gründen schrumpfen, können Strategien intern-numerischer Anpassung allenfalls phasenweise helfen. Sie bieten einen sozialverträglichen Weg, externe Flexibilität zu organisieren und im präventiven Sinne nahtlose Übergänge zum externen Arbeitsmarkt herzustellen. Gänzlich andere Handlungsanforderungen stellen sich bei konjunktureller Unterauslastung. In dieser Situation können Verkürzungen der Arbeitszeit im Verbund mit qualifikatorischen und arbeitsorganisatorischen Maßnahmen dazu dienen, das betriebliche Arbeitsvolumen zu reduzieren, den Arbeitseinsatz zwischen

⁴ So hatte z. B. die Deutsche Lufthansa angesichts der in Folge der Terroranschläge des 11. September 2001 eingebrochenen Nachfrage einen Teil der Fluggeräte still legen müssen und die Beschäftigten kurz arbeiten lassen. Bei wieder anspringender Nachfrage war das Unternehmen aber in der Lage, rasch die Kapazitäten hoch zu fahren. Auf diese Weise konnte das Unternehmen die Marktposition gegenüber Konkurrenten verbessern, die auf externe Flexibilität gesetzt und Arbeitskräfte entlassen hatten und nun erst wieder neue anwerben und einarbeiten mussten.

unterschiedlich ausgelasteten Unternehmensbereichen auszugleichen und Entlassungen zu vermeiden. Zudem können sie helfen, die betrieblichen Voraussetzungen für Strukturwandel zu verbessern und das Qualifikationsprofil der Arbeitskräfte an neue Anforderungen anzupassen. Unter diesen Bedingungen stellt die Kombination von intern-numerischer und intern-funktionaler Flexibilität eine präventiv wirkende Alternative zu extern-numerischer Anpassung dar.

(3) Wesentlich für die Entscheidung der Flexibilisierungsvarianten ist schließlich deren rechtliche Ausgestaltung durch Gesetzgebung oder Tarifvertrag. Beide Regulationsformen, die sich sowohl komplementär als auch substitutiv zueinander verhalten können, haben den Spielraum für Arbeitsmarktflexibilität in den letzten Jahren schrittweise ausgedehnt. Die Gesetzgebung hat vor allem die Dauer für die Überlassung von Leiharbeit (von ursprünglich 3 auf mittlerweile 24 Monate) sowie die der befristeten Beschäftigung verlängert und damit das Potenzial für extern-numerische Flexibilität gesteigert. Tarifvertragliche Regelungen haben im Rahmen von Öffnungsklauseln (Bispinck/Schulten 2003) den Betrieben sowohl bei der Arbeitszeit (Arbeitszeitkonten, beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen) als auch beim Einkommen neuen Handlungsspielraum für interne Flexibilität eröffnet (Mauer/Seifert 2001).

Diese gesetzlichen und tariflichen Flexibilisierungsschritte können Rückwirkungen auf die Handlungsanforderungen an Arbeitsmarktpolitik haben. Sie können Arbeitsmarktpolitik entlasten, aber auch umgekehrt zusätzlichen Handlungsbedarf aufwerfen. Sollten beispielsweise die Deregulierungsschritte bei befristeter Beschäftigung tatsächlich zu deren intendierter Ausweitung führen, so droht die Gefahr, dass erstens ein wachsender Teil der Beschäftigten nicht an beruflich-betrieblicher Weiterbildung partizipiert. Zweitens könnte auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitsplatzsuche wachsen. Befristete Beschäftigung hat im Vergleich zu unbefristeter evidente Nachteile. Befristete Beschäftigte finden unterproportional Zugang zu betrieblicher Weiterbildung (OECD 2002, S. 141 ff), beziehen zudem geringere Einkommen als vergleichbare unbefristete Beschäftigte und können deshalb Benachtei-

ligungen in der betrieblichen Weiterbildung kaum durch entsprechende eigene Aktivitäten kompensieren. Außerdem brauchen befristete Beschäftigte nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses überdurchschnittlich lange, einen neuen Arbeitsplatz zu finden (Bielenski et al. 2003). Dementsprechend hat Arbeitsmarktpolitik nicht nur länger Lohnersatzleistungen zu zahlen, sondern auch vergleichsweise höhere Aufwendungen für berufliche Weiterbildung aufzubringen, wenn die Beschäftigungsfähigkeit dieser Beschäftigten-Gruppe und damit die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes gesichert sein soll. Wie dieses Beispiel verdeutlicht, kann erhöhte externe Flexibilität zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf verursachen und einen Teil der Anpassungskosten externalisieren. Die Folge sind höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als bei interner Flexibilisierung.

Angesichts des in den letzten Jahren ausgeweiteten Spielraums für variable Arbeitszeitgestaltung sowie des vergleichsweise hohen durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Beschäftigten überrascht es nicht, dass in Deutschland Betriebe auf Marktschwankungen stärker als in anderen europäischen Ländern mit Strategien interner Flexibilität reagieren (European Commission 2001). Nun könnte man einwenden, dass eine rigide Arbeitsmarktregulierung den Betrieben gar keine andere Wahl lässt, als in interne Flexibilität auszuweichen. Alternative Wege seien zu kostspielig oder gänzlich verriegelt. Diese Vermutung lässt sich nicht bestätigen. Untersuchungsbefunde zeigen vielmehr, dass die befragten Betriebe im Unterschied zu denen in anderen europäischen Ländern nur geringe Hemmnisse sehen, bei Marktschwankungen alternative Wege externer Anpassungsflexibilität einzuschlagen (European Commission 2001, S. 134). Diese Aussage bezieht sich sowohl auf Begrenzungen bei befristeter Beschäftigung als auch auf Vorbehalte gegenüber dauerhaften Festeinstellungen. In eine ähnliche Richtung weisen empirische Arbeiten auf Basis des IAB-Betriebspanels (Bellmann et al. 1996). Danach setzen Betriebe recht unterschiedliche Formen betrieblicher Anpassungsflexibilität ein, wobei die generelle Höherqualifizierung der Beschäftigten den Betrieben den Wechsel von numerischer zu funktionaler Flexibilität erleichtert (Bellmann et al. 1996, S. IV).

4 Präventive Arbeitsmarktpolitik und Förderung betrieblicher Anpassungsflexibilität

Die Frage, inwieweit das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium dem Präventions- sowie dem Flexibilisierungsgedanken entspricht, soll exemplarisch für einige traditionelle sowie neu von der Hartz-Kommission vorgeschlagene (und teilweise bereits implementierte) Instrumente diskutiert werden. Die Instrumente werden nach den beiden Interventionsstadien für präventive Arbeitsmarktpolitik gruppiert: (1) Vermeidung von Entlassungen/Arbeitsplatzverlust und (2) Vermeidung von Arbeitslosigkeit.

4.1 VERMEIDUNG VON ARBEITSPLATZVERLUST DURCH FÖRDERUNG INTERNER FLEXIBILITÄT

Eher bescheiden ist das bisherige arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ausgestattet, um bedrohte Beschäftigungsverhältnisse zu sichern. Allein das Kurzarbeitergeld (§§ 169 ff. SGB III) erfüllt diese Funktion. Ergänzung stellen die Hartz-Vorschläge in Aussicht. Unter dem plakativen Titel: „Kein Nachschub für Nürnberg“ schlagen sie mit dem Modul 7 einen Bonus für diejenigen Betriebe vor, die mit geeigneten personalpolitischen Maßnahmen entweder Beschäftigung ausweiten oder drohende Arbeitslosigkeit abwenden.

Kurzarbeit ist ein traditionelles Instrument präventiver Arbeitsmarktpolitik und kann sowohl interne als auch externe Flexibilität fördern. In konjunkturellen Schwächephasen soll es drohende Entlassungen verhindern, bei strukturellen Anpassungsproblemen soll es eine Brücke zum externen Arbeitsmarkt schlagen und einen möglichst nahtlosen Übergang in neue Beschäftigung ermöglichen. Für diesen Fall besteht die Möglichkeit, Kurzarbeit mit Qualifizierungsmaßnahmen zu kombinieren (Deeke/Schuler 2003).

Für Beschäftigte wie für Betriebe hat konjunkturelle Kurzarbeit gegenüber der Alternative Entlassungen sowohl Vor- als auch Nachteile. Beschäftigte behalten ihre Arbeitsplätze, vermeiden Mobilitätskosten aufgrund von Arbeitsplatzverlust und sichern die Möglichkeit, betriebspezifisches Humankapital zu verwerten. Aller-

dings müssen sie aufgrund des Kurzarbeitergeldes Abstriche beim Einkommen hinnehmen, die bei nahtloser externer Flexibilität (möglicherweise) vermeidbar wären. Den Betrieben bleiben eingespielte Arbeitsteams, Teamproduktivität und das für die Arbeitsproduktivität sowie die betriebliche Fähigkeit, Restrukturierungsprozesse zu organisieren und erfolgreich zu bewältigen, wichtige Sozialkapital erhalten (Capelli 2003), betriebspezifisches Humankapital wandert nicht ab, Entlassungs- und spätere Wiedereinstellungskosten werden vermieden, ebenso soziale Turbulenzen aufgrund von Entlassungen, die den Prozess betrieblicher Umstrukturierungen behindern könnten. Dem stehen jedoch Kosten in Form der für die ausgefallene Arbeitszeit zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge gegenüber. Ob im Saldo die Vor- oder Nachteile überwiegen, lässt sich generell nicht sagen, sondern hängt allgemein von der Dauer der Kurzarbeit, bei den Beschäftigten von den individuellen Wiederbeschäftigungschancen, dem spezifischen Qualifikationsprofil usw., bei den Betrieben von den (oben beschriebenen) die Beschäftigungsstabilität beeinflussenden Faktoren wie Weiterbildung, arbeitsorganisatorische Bedingungen, Produktivitätssicherung usw. ab (Gerlach et al. 2001).

Überraschend ist der Umstand, dass Kurzarbeit im Vergleich zu früheren Rezessionsphasen deutlich an Bedeutung eingebüsst hat.⁵ Dieser gravierende Bedeutungsverlust präventiver Arbeitsmarktpolitik dürfte, sofern sich die Einschätzungen der Betriebe über die konjunkturellen oder strukturellen Ursachen der Problemlage nicht signifikant verändert haben, vorrangig auf rechtliche Änderungen verschiedener Flexibilisierungsinstrumente zurückzuführen sein. Sie haben einerseits Kurzarbeit für die Betriebe verteuert, andererseits aber die verschlechterten Bedingungen für präventive Arbeitsmarktpolitik durch funktionale Äquivalente auszugleichen versucht. Seit 1993 müssen die Betriebe bei Kurzarbeit für die ausgefallene Arbeitszeit Beiträge zur Sozialversicherung zahlen. Im Gegenzug für die hierdurch eingeschränkten Möglichkeiten interner Anpassungsflexibilität haben mehrere Deregulierungsschritte den Handlungsspielraum für alternative (interne wie auch externe) Anpassungsstrategien in Form von Beschäftigung sichernden Arbeitszeitverkürzungen, Arbeitszeitkonten oder Leiharbeit oder befristete Beschäftigung erwei-

tert. Dadurch können Betriebe der verteuerten Kurzarbeit ausweichen. Ersetzen sie intern-numerische durch extern-numerische Flexibilität, so hat die Arbeitsmarktpolitik als Preis für ihren Rückzug aus präventiver Flexibilitätsförderung (in Form von Kurzarbeit) höhere Beschäftigungsinstabilität hinzunehmen. Offen bleibt, inwieweit den eingesparten Ausgaben für Kurzarbeitergeld höhere Aufwendungen beim Arbeitslosengeld, der Weiterbildungsförderung usw., gegenüber stehen. Arbeitszeitkonten begreift der Gesetzgeber sogar explizit als funktionales Äquivalent zu Kurzarbeit. Mit dem Schritt, diesen Anpassungsformen eindeutigen Vorrang vor Kurzarbeit einzuräumen⁶ (§170 SGB III), zieht er sich aus der präventiven Arbeitsmarktpolitik zurück.

Kurzarbeit dürfte zukünftig weiter an Bedeutung verlieren, sollte der von der Hartz-Kommission im 7. Modul vorgeschlagene Ansatz umgesetzt werden. Die dort entwickelten Überlegungen fordern die Betriebe zu präventiven beschäftigungspolitischen Aktivitäten auf, um „alle betrieblichen Atmungsinstrumente, z. B. flexible Arbeitszeitmodelle, zu nutzen, um Entlassungen soweit wie möglich zu vermeiden“ (Hartz et al. 2002, 139). Unternehmen, die Arbeitsplätze aktiv sichern und von Arbeitsplatzverlust bedrohte Beschäftigung sichern, sollen einen Bonus in der Arbeitslosenversicherung erhalten.

Finanzielle Anreize könnten den in den letzten Jahren aufgekommenen Trend zu beschäftigungssichernden Bündnissen für Arbeit fördern (Seifert 2002), deren präventive Funktion weiter stärken und dadurch die durch den Bedeutungsverlust von Kurzarbeit geschwächte Strategie interner Flexibilität wieder stärken. Der vorgeschlagene Bonus erscheint gerechtfertigt. Denn in dem Maße, wie Betriebe Kapazitätsschwankungen durch beschäftigungssichernde Maßnahmen auffangen oder auch in expansiven Phasen auf definitive Überstundenarbeit verzichten und stattdessen zumindest temporär den Personalstand aufstocken, wird Arbeitslosigkeit vermieden oder verringert. Diese Strategie interner Flexibilität vermeidet Kosten, die ansonsten die Arbeitsmarktpolitik belasten würden.

Die vorgeschlagene Bonusleistung sollte jedoch präzisiert und modifiziert werden. Zunächst ist unklar, ob nur die Betriebe oder auch die Beschäftigten einen Bonus erhalten sollen. Eine gleichgewich-

tige Entlastung auch der Beschäftigten wäre gerechtfertigt, da diese ja mehr als nur marginale Teile der Anpassungskosten zu tragen hätten. Je nach Maßnahme (beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzung, Zeitkonten, Überstundenabbau usw.) verteilen sich die Anpassungskosten mit unterschiedlichem Gewicht auf Betrieb und Belegschaften und lassen sich deshalb auch nicht mit einem einzigen Richtwert erfassen. Eine hälftige Aufteilung des Bonus erscheint gerechtfertigt und verspricht Anreize für beide Seiten, nach Alternativen zu Personalabbau zu suchen. Für die Beschäftigten würde ein arbeitsmarktpolitischer Bonus bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung wie ein partieller Lohnausgleich wirken und könnte deshalb auch die Akzeptanz von beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen in Niedriglohnbereichen erhöhen.⁷

Auch sollte über Modifikationen bei der Form des in Aussicht gestellten finanziellen Anreizes nachgedacht werden. Die Hartz-Kommission favorisiert einen Bonus in der Arbeitslosenversicherung, der, sollte es zu einer hälftigen Verteilung kommen, die Lohnkosten der betroffenen Betriebe senken und das verfügbare Einkommen der betroffenen Beschäftigten erhöhen würde. Alternativ bietet sich ein an investive Verwendungen gebundener Anreiz an, von dem ebenfalls beide Arbeitsmarktparteien profitieren könnten. Weiterbildungspolitische Überlegungen sprechen dafür, bei beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen die nicht produktiven Zeiten für berufliche Weiterbildung zu nutzen und diese finanziell zu fördern. Antizyklische Weiterbildung könnte helfen, aufgestaute Qualifizierungsdefizite abzubauen. Hierfür spricht, dass betriebliche Weiter-

5 Während im Krisenjahr 1983 das Verhältnis zwischen der Zahl der Kurzarbeiter und der der Arbeitslosen bei gut 1 zu 3,35 und 1993 nur bei 1 zu knapp 3 lag, hatte sich die Relation 2002 auf 1 zu knapp 20 deutlich verschoben.

6 Die Gewährung von Kurzarbeitergeld setzt voraus, dass der Arbeitsausfall nicht durch Nutzung von im Betrieb zulässigen Arbeitszeitschwankungen vermieden werden kann, womit die Nutzung von Arbeitszeitkonten bzw. von Zeitguthaben gemeint ist.

7 Auffallend ist, dass betriebliche Bündnisse für Arbeit z. B. im Einzelhandel, einem Bereich mit einem relativ niedrigen Lohnniveau, wenig Verbreitung gefunden haben, obwohl hier ebenfalls gravierende Beschäftigungsprobleme zu bewältigen waren.

bildung häufig an asynchron auftretenden Engpässen bei den Ressourcen Zeit und Geld scheitert. Entweder mangelt es (in Krisenzeiten) an Geld oder (in Boomphasen) an Zeit, um Beschäftigte bei Vollauslastung der Kapazitäten für Weiterbildung frei stellen zu können (Seifert 2001, S. 13 f.). Antizyklische Qualifizierungsaktivitäten würden nicht nur der kurzfristigen Beschäftigungssicherung dienen, sondern auch langfristig Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe verbessern sowie die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten erhöhen. Ein investive Umwidmung des vorgeschlagenen Bonus würde zwar mit dem Prinzip brechen, betriebliche Weiterbildung nicht mit öffentlichen Mitteln zu subventionieren. Der Sündenfall ist aber längst schon begangen, wie die Beispiele Job-Rotation oder die Weiterbildungsförderung für Ältere demonstrieren.

4.2 VERMEIDUNG VON ARBEITSLOSIGKEIT DURCH FÖRDERUNG EXTERNER FLEXIBILITÄT

Ein neues präventives Instrument hatte der Gesetzgeber 1998 beim Übergang vom AFG zum SGB III mit den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen (§§ 254ff. SGB III) eingeführt. Sie sollen den möglichst nahtlosen Transfer der Arbeitnehmer von Personal abbauenden Betrieben zu neuen Arbeitgebern fördern, also bei unvermeidbaren Kündigungen Arbeitslosigkeit vermeiden (Kirsch et al. 2001, S. 6). Öffentliche Zuschüsse sollen die Betriebsparteien animieren, Sozialplanmittel präventiv für den Brückenschlag in neue Beschäftigung einzusetzen.

Das neue Instrument hat bislang nur wenig Resonanz gefunden. Vorrangig diente es dem Outplacement bei Personalabbau (Kirsch et al. 2001). Dieses Ergebnis überrascht nicht. Sozialpläne sind bei Arbeitgeberkündigungen mit 8% die deutliche Ausnahme (Bielenski et al. 2003). Die weit überwiegende Mehrheit sämtlicher Arbeitgeberkündigungen erfüllt überhaupt nicht die Voraussetzungen für die Erstellung eines Sozialplanes⁸, kommt also a priori nicht für die öffentlichen Zuschüsse in Frage. Für präventive Flexibilitätsförderung spielt das Instrument der Sozialplanzuschüsse nur eine Randrolle und wird diese auch kaum steigern können. Sozialplanzuschüsse bleiben konstruktionsbedingt auf bestimmte Betriebstypen, vorrangig Großbetriebe, beschränkt. Sie bringen die dort

Entlassenen in eine bevorzugte Wettbewerbsposition im Wettlauf um ein insgesamt zu knappes Stellenangebot, stehen als Transferinstrument nicht sämtlichen Arbeitslosen zur Verfügung und wirken deshalb selektiv.

Vermutlich werden die als Herzstück der Hartz-Vorschläge bezeichneten Personal-Service-Agenturen (PSA) die quantitative ohnehin geringe Bedeutung der Sozialplanzuschüsse noch weiter mindern. Beide Instrumente zeigen Gemeinsamkeiten und sind deshalb als substitutiv anzusehen. Die PSA sollen ähnliche Funktionen wie die mit Hilfe von Sozialplanzuschüssen etablierten Transfereinrichtungen übernehmen (Qualifizierung, Vermittlung usw.). Darüber hinaus bieten sie Beschäftigung und organisieren Leiharbeit. Externe Flexibilität sollen sie in doppelter Weise präventiv fördern: Einerseits sollen sie Brücken zu neuer Beschäftigung schlagen und den möglichst nahtlosen Transfer von Entlassenen auf neue (auch befristete) Arbeitsplätze organisieren; andererseits sollen sie potenziellen Entleihbetrieben Möglichkeiten bieten, für einen befristeten Zeitraum zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen, dadurch Überstunden zu vermeiden oder gar abzubauen. An dieser Stelle könnte sich die Verbindungslinie zu Modul 7 „Kein Nachschub für Nürnberg“ schließen.

Sollte sich in der Praxis die Vermutung bestätigen, dass mit der Einrichtung von PSA das Instrument der Sozialplanzuschüsse weiter an Bedeutung verliert, dann wäre zu überlegen, beide Ansätze miteinander zu kombinieren. Vorbilder hierfür liefern die in Österreich auf breiter Ebene eingeführten Arbeitsstiftungen, die eine den PSA vergleichbare Funktion ausüben. Sie basieren auf einer Mischfinanzierung, an der neben dem Hauptfinanzier, der Arbeitsverwaltung, auch das jeweilige Bundesland, die Gemeinden, die Unternehmen sowie die Belegschaften beteiligt sind.

5

Resümee

Die hier diskutierten Vorschläge der Hartz-Kommission versprechen, die präventive Funktion der Arbeitsmarktpolitik an zwei Punkten zu stärken. Die geplanten Bonuszahlungen für eine Beschäftigung schaffende und sichernde Personalpolitik können interne Anpassungsflexibilität stärken und

erweitern das Spektrum der personalpolitischen Alternativen zu Entlassungen. Ihre Flexibilität fördernde Funktion ließe sich noch erhöhen, würde man die Förderleistungen an eine investive Verwendung knüpfen und für betriebliche Weiterbildung einsetzen. PSA können externe Flexibilitätsvorgänge unterstützen und für nahtlosen Transfer in neue Beschäftigung sorgen.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass die neuen Instrumente, die geplanten Bonuszahlungen ebenso wie die PSA, andere traditionelle Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ersetzen oder in ihrer Bedeutung schmälern werden. Eine (partielle) Substitution droht speziell dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld sowie den Zuschüssen zu Sozialplanmitteln. Nach einer gewissen Erprobungsphase sollte man alte und neue Instrumente noch einmal auf ihre Kompatibilität überprüfen.

In dem Maße, wie sich die neuen von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen Ansätze tatsächlich am Präventionsgedanken orientieren, bestehen gute Chancen, Flexibilitätsprozesse sozial abzusichern. Insofern lassen sich die Hartz-Vorschläge als Baustein für ein umfassendes Konzept der Flexicurity interpretieren.

Regelungspolitisch stärken die Hartz-Vorschläge das Zusammenspiel von Staat und Betriebs- bzw. Tarifvertragsparteien im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Staatliche Politik kann Anreize für eine tarif- und betriebsspolitische Beschäftigungs- bzw. Personalpolitik geben, die im Saldo öffentliche Arbeitsmarktpolitik ergänzen, aber auch entlasten kann. Zugleich kann dieses Zusammenspiel Effizienz und Effektivität präventiver Flexibilitätsförderung steigern.

⁸ Bestenfalls 12% aller Arbeitgeberkündigungen, die letztlich zu einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen, erfüllen die für Sozialpläne erforderlichen Voraussetzungen und finden in (1) Betrieben mit mindestens 20 Beschäftigten und (2) einem Betriebsrat statt, (3) sind betriebsbedingt und (4) betreffen eine Mindestzahl an weiteren Beschäftigten.

- Bellmann, L./Düll, H./Kühl, J./Lahner, M./Lehmann, U.** (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland, BeitrAB 200, Nürnberg
- Biehler, H./Brandes, W./Buttler, F./Gerlach, K./Liepmann, P.** (1981): Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse. Zur Funktionsweise ausgewählter Arbeitsmärkte, Tübingen
- Bielenski, H./Hartmann, J./Pfarr, H./Seifert, H.** (2003): Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Wahrnehmung und Wirklichkeit, in: Arbeit und Recht, 51, S. 81–91
- Bispinck, R./Schulten, T.** (2003): Verbetrieblichung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten, in: WSI-Mitteilungen, 56, S. 157–166
- Buttler, F./Walwei, U.** (1990): Effizienzwirkungen des Kündigungsschutzes, in: MittAB 23, S. 386–393
- Capelli, P.** (2003): Social Capital and Retraining, Philadelphia, mimeo
- Capelli, P./Neumark, D.** (2001): External Job Churning and Internal Job Flexibility, NBER Working Paper 8111, Cambridge, MA
- Deeke, A.** (1994): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.), Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Düsseldorf, S. 51–285
- Deeke, A./Schuler, W.** (2003): Fünf Jahre „AFG-Plus“: Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds, BeitrAB 265, Nürnberg
- European Commission** (2001): European Economy No. 4, Performance of the European Union Labour Market, Luxembourg
- Gerlach, K./Hübler, O./Meyer, W.** (2001): Betriebliche Flexibilisierung und Beschäftigungsstabilität – Ein Widerspruch?, in: Bellmann, L./Gerlach, K./Hübler, O./Meyer, W. (Hrsg.), Beschäftigungseffekte betrieblicher Arbeitszeitgestaltung, BeitrAB 251, Nürnberg, S. 141–176
- Hartz, P.** (1996): Das atmende Unternehmen. Jeder Arbeitsplatz hat einen Kunden, Frankfurt M./New York
- Hartz, P. et al.** (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin
- Keller, B./Seifert, H.** (1995): Chancen und Grenzen des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Seifert, H. (Hrsg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik, Köln, S. 11–34
- Kirsch, J./Knuth, M./Krone, S./Mühge, G./Müller, A.** (2001): Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen, BeitrAB 242, Nürnberg
- Knuth, M.** (2000): Frühintervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Anstöße für einen Paradigmenwechsel der Arbeitsförderung. Expertise im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, Berlin
- Löbbe, K./Siebe, T.** (1995): Zur Konkretisierung des Begriffs „Schwerwiegende strukturelle Verschlechterung der Lage eines Wirtschaftszweiges“ (§ 63 Abs. 4 AFG), in: MittAB 28, S. 562–572
- Mauer, A./Seifert, H.** (2001): Betriebliche Beschäftigungs- und Wettbewerbsbündnisse – Strategie für Krisenbetriebe oder neue regelungspolitische Normalität?, in: WSI-Mitteilungen 54, S. 490–500
- Mertens, D./Kühl, J.** (1977): Arbeitsmarkt. I: Arbeitsmarktpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. I, Stuttgart
- OECD** (1986): Flexibility in the Labour Market, Paris
- OECD** (1989): Labour Market Flexibility. Trends in Enterprises, Paris
- OECD** (2002): Employment Outlook, Paris
- Regini, M.** (2000): The Dilemmas of Labour Market Regulation, in: Esping-Anderson, G. (Hrsg.), Why Deregulate Labour Markets? Oxford, S. 11–29
- Schmid, G.** (1990): Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: v. Beyme, K./Schmidt, M. (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2002): Jahresgutachten 2002/2003, Berlin
- Seifert, H.** (1984): Öffentliche Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln
- Seifert, H.** (2001): Lernzeitkonten für lebenslanges Lernen. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn
- Seifert, H.** (2002) (Hrsg.): Betriebliche Bündnisse für Arbeit, Berlin
- Standing, G.** (1999): Global Labour Flexibility, Hampshire/London
- Walwei, U.** (1990): Ökonomisch-rechtliche Analyse befristeter Arbeitsverhältnisse, BeitrAB 139, Nürnberg
- Walwei, U.** (2002): Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes, in: Sadowski, D./Walwei, U. (Hrsg.), Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, BeitrAB 259, Nürnberg