

Holger Schäfer / Jörg Schmidt / Oliver Stettes

Moderne Arbeitsmarktverfassung

Wie viel Regulierung verträgt
der deutsche Arbeitsmarkt?

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Holger Schäfer / Jörg Schmidt / Oliver Stettes

Moderne Arbeitsmarktverfassung

Wie viel Regulierung verträgt
der deutsche Arbeitsmarkt?

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24163-7 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45963-6 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2014 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einführung	4
2	Regulierung von Beschäftigungsformen	6
2.1	Zeitarbeit	8
2.2	Werkverträge	12
2.3	Befristete Beschäftigung	16
2.4	Geringfügige Beschäftigung	18
3	Regulierung der Arbeitsbedingungen	21
3.1	Arbeitszeit: Rückkehrrecht von Teil- in Vollzeit?	22
3.2	Geschlechterquote: starr, flexibel oder gar keine?	25
3.3	Entgeltgleichheit: Per Gesetz erzwingen oder lieber nicht?	30
3.4	Mindestlohn: Grundsätzlich fragwürdig oder kommt es nur auf die Höhe an?	33
3.5	Arbeitsbelastung: Stress mit der Anti-Stressverordnung?	36
4	Arbeitsmarktförderung	39
4.1	Öffentlich geförderte Beschäftigung: Sinnvoll oder sinnlos?	40
4.2	Übergangssystem: Probleme an der Schnittstelle von Landes- und Bundesebene?	45
5	Zusammenfassung	48
	Literatur	51
	Kurzdarstellung / Abstract	59
	Die Autoren	60

1

Einführung

Arbeit steht beim Menschen für Entwicklungsmöglichkeiten und für die Sicherung der materiellen Grundlage. In einer rohstoffarmen Volkswirtschaft ist Arbeit das Fundament für den gesellschaftlichen Wohlstand. Nicht umsonst haben CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag ihre arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen hinter dem Ziel „gute Arbeit für alle“ versammelt (CDU-CSU/SPD, 2013, 9). Ob die Politik diesem Anspruch gerecht werden kann, hängt auch vom institutionellen Rahmen ab, den die regierungsverantwortlichen Parteien und damit der Gesetzgeber aufspannen werden. Die rechtlichen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen gleichermaßen die Chancen, eine Beschäftigung zu finden, wie die Bedingungen, unter denen eine Beschäftigung ausgeübt wird. Im Zusammenspiel mit den institutionellen Regeln anderer wirtschaftspolitischer Bereiche legen sie die Basis dafür, welchen Wachstumspfad eine Volkswirtschaft einschlägt und wie konjunkturelle Schocks absorbiert werden können (SVR, 2013, 4). Sowohl für den Einzelnen als auch für die Volkswirtschaft als Ganzes ist zu prüfen, ob die Vorschläge der neuen Bundesregierung die Funktionsfähigkeit des hiesigen Arbeitsmarktes verbessern können oder ob sie Gefahr laufen, diese zu beeinträchtigen.

Wer mit einem derartigen Prüfauftrag in die Zukunft schauen möchte, dem kann zur Orientierung der Blick auf die Vergangenheit helfen. Vor rund zehn Jahren galt Deutschland noch als „kranker Mann Europas“, der hiesige Arbeitsmarkt als verkrustet. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen erreichte im Februar 2005 mit 5,3 Millionen ihren historischen Höchststand und die harmonisierte Arbeitslosenquote war mit 11,3 Prozent die dritthöchste der Europäischen Union – nach Polen und der Slowakei (Goecke et al., 2013). Die Arbeitslosigkeit war seit den 1970er Jahren (bezogen auf Westdeutschland) sukzessive angewachsen und hatte sich strukturell verfestigt. Die Wandlung der ehemaligen Staatswirtschaft der DDR in eine Soziale Marktwirtschaft verschärfte die beschäftigungspolitische Krise noch. Institutionelle Regelungen wie zum Beispiel der Kündigungsschutz, die Mitbestimmung, das Tarifsystem, die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe standen daher zu Beginn der 2000er Jahre national und international in der Kritik.

Heute – ungefähr eine Dekade später – erreicht der Beschäftigungsstand Rekordniveau. Im Jahresdurchschnitt 2013 waren insgesamt 41,8 Millionen Personen erwerbstätig, fast zwei Millionen mehr als 2005 (Statistisches Bundes-

amt, 2014a, Tab. 1.11). Rund 37,9 Millionen Personen standen 2013 als Arbeitnehmer in Lohn und Brot – gegenüber 2005 ein Plus von 3,3 Millionen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen war 2013 mit 49 Millionen geleisteten Stunden so hoch wie lange nicht mehr (2005: 46 Millionen Arbeitsstunden). Die Schwelle, ab der wirtschaftliches Wachstum zu mehr Beschäftigung führt, ist seit 2005 merklich gesunken (Schäfer/Stettes, 2012, 228 ff.).

Die Agenda-Reformen, die rentenpolitischen Reformen – speziell mit der Einführung der Rente ab 67 – und eine Tarifpolitik, die neben maßvollen Lohnabschlüssen den Weg für anpassungsfähige betriebliche Lösungen geebnet hat, haben die lange Zeit vorherrschenden strukturellen Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt aufgebrochen und der hiesigen Wirtschaft ermöglicht, Flexibilisierungspotenziale zu erschließen. So können die Unternehmen mittlerweile eine breite Palette von personalpolitischen Maßnahmen nutzen, mit denen sie sowohl Geschäfts- oder Arbeitsprozesse als auch Arbeitsbeziehungen flexibilisieren und stabilisieren (Flüter-Hoffmann/Stettes, 2011). Die Instrumente reichen vom Einsatz flexibler Beschäftigungsformen wie Befristungen und Zeitarbeit über eine familienfreundliche und altersgerechte Personalpolitik bis hin zu einer mitarbeiterorientierten Führungskultur. Der personalpolitische Handlungsspielraum eröffnet den Unternehmen die Möglichkeit, gleichermaßen den Herausforderungen eines dynamischen Wettbewerbsumfelds und des demografischen Wandels begegnen zu können. Dies hat sich auch während der Wirtschaftskrise 2008/2009 bewährt, als die Unternehmen in der Lage und willens waren, trotz massiver Auftragsrückgänge Beschäftigungsverhältnisse aufrechtzuerhalten.

Obwohl die Arbeitskosten – besonders im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe – weiterhin zu den höchsten der Welt gehören (Schröder, 2013, 86), gelten deutsche Unternehmen in der Breite wieder als international wettbewerbsfähig. Der Industriestandort Deutschland zählt derzeit weltweit zu den Top Five (IW Köln, 2013, 177 ff.). Dies wäre ein Grund mehr für die Politik sowie für die Tarif- und Betriebsparteien, mit Zuversicht darauf zurückzublicken, dass sich der hiesige Arbeitsmarkt in einer relativ guten Verfassung befindet, auch wenn weiterhin rund drei Millionen Betroffene arbeitslos sind. Dies wäre aber auch ein Grund, sich zu vergewissern, wie die Beschäftigungserfolge unter den Vorzeichen volatiler Absatzmärkte und demografisch bedingter Anforderungen verstetigt werden könnten.

In der öffentlichen Meinung wird allerdings zunehmend ein abweichendes Bild vom Zustand des Arbeitsmarktes in Deutschland gezeichnet. Dieses Bild hatte auch Eingang in die Wahlprogramme der Parteien im letzten Bundes-