

EDITORIAL

„Zweite Etappe“ der Reformen

In ihrer ersten Haushaltsrede im Bundestag am 29. März 2006 kündigte die Bundeskanzlerin Angela Merkel eine „zweite Etappe“ der Reformpolitik der großen Koalition an. Merkels Politik der „kleinen Schritte“ soll konsequent in den folgenden acht Reformbereichen fortgesetzt werden: Föderalismusreform, Bürokratieabbau, Forschungsförderung, Energie-, Finanz-, Familien-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik.

Was den Arbeitsmarkt betrifft, speziell den Kündigungsschutz, berief sich die Kanzlerin auf die Koalitionsvereinbarungen von CDU, CSU und SPD und schloss somit eine weitergehende Lockerung des Kündigungsschutzes in nächster Zeit aus. Im Bereich des Gesundheitswesens hingegen wies Merkel auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Strukturreform hin.

Das HWWI als wirtschaftspolitischer Berater begleitet diese Debatten und präsentiert Ihnen in der aktuellen Ausgabe mögliche Alternativen zum Kündigungsschutz und zeigt ökonomische Potenziale auf, die ein „schrittweise“ dereguliertes Gesundheitswesen mit sich bringen kann. EL

IN DIESER AUSGABE

Flexibler Kündigungsschutz für mehr Beschäftigung in

Deutschland

Seite 1/2

Gesundheitspolitik verhindert Wachstum und Beschäftigung

Seite 3

Ökonomik von schrumpfenden Bevölkerungen

Seite 4

ARBEITSMARKTPOLITIK

Flexibler Kündigungsschutz für mehr Beschäftigung in Deutschland

So wie kein gesetzlicher Kündigungsschutz Arbeitslosigkeit in einer Volkswirtschaft verhindern kann, ist durch eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes, für sich genommen, das Problem der Arbeitslosigkeit nicht zu lösen, so Prof. Dr. Juergen B. Donges auf der Fachtagung des HWWI und der Stiftung Marktwirtschaft „Reform des Kündigungsschutzes“ am 14. März 2006 in Berlin. Deshalb herrscht in Deutschland seit vielen Jahren eine hohe Massenarbeitslosigkeit – trotz eines weit gehenden Kündigungsschutzes. Und deshalb ist hierzulande die Arbeitslosigkeit nicht zurückgegangen, obwohl der Gesetzgeber wiederholt die Regeln des Kündigungsschutzes gelockert hat. Von Prof. Dr. Juergen B. Donges

Ein zwingendes Argument für die Beibehaltung des bestehenden Kündigungsschutzes ergibt sich, wie die Befunde empirischer Studien zeigen, aus drei Gründen nicht: Erstens ist gesichert, dass bei einem hohen Kündigungsschutz die nicht-konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit und namentlich die Langzeitarbeitslosigkeit höher sind als bei einem geringeren Kündigungsschutz. Zweitens ist belegt, dass bei einem hohen Kündigungsschutz die Unternehmen dazu neigen, Anpassungen des Arbeitsvolumens an eine ungünstiger gewordene Absatzlage zunächst einmal über Verringerungen der Wochenarbeitszeit (Kurzarbeit) vorzunehmen. Drittens ist nachweisbar, dass bei einem hohen Kündigungsschutz die Unternehmen einen Anreiz haben, mehr neue Arbeitsverträge zeitlich ohne sachlichen Grund zu befristeten, als sie es bei einem niedrigeren Kündigungsschutz täten.

Gegen eine weitere Flexibilisierung des Kündigungsschutzes mag zwar sprechen, dass Jahr für Jahr rund eine Million Personen (nahezu 3 vH der beschäftigten Arbeitnehmer) entlassen werden, überwiegend aus betriebsbedingten Gründen. Das zeugt nicht von Starrheit des gesetzlichen Kün-

digungsschutzes. Aber diese Zahl besagt nicht viel. Wir wissen nämlich nicht, wie sie aussähe, wenn der Kündigungsschutz anders geregelt wäre, und außerdem bleibt im Dunkeln, ob jedes Unternehmen, das seine Belegschaft an veränderte Marktbedingungen anpassen muss, dies auch reibungslos zu tun vermag.

Zu bedenken ist jedenfalls die nicht unbeträchtliche Anzahl von Kündigungsschutzverfahren: Rund 300.000 pro Jahr, auch hier überwiegend bezogen auf betriebsbedingte Kündigungen. Nicht zur Debatte steht das Recht eines Arbeitnehmers, eine ihn negativ treffende Entscheidung des Arbeitgebers gerichtlich überprüfen zu lassen; das ist in einem Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit. Das Problem liegt woanders: Zum einen darin, dass es dem gekündigten Arbeitnehmer praktisch nichts kostet, auch dann zu klagen, wenn ihm die wirtschaftlich prekäre Situation, in der sich sein Unternehmen befindet, bewusst ist und die Entlassung tatsächlich gar nicht strittig sein dürfte. Insofern hat er einen großen Anreiz, genau dies zu tun, formal mit dem Argument, die Weiterbeschäftigung anzustreben, faktisch aber mit der Überlegung, eine finanzielle Abfin-

dung zu erwirken. Zum anderen ist problematisch, dass den Unternehmen, die von ihrem gesetzlichen Kündigungsrecht Gebrauch machen, Kosten entstehen: Entweder werden sie durch das Arbeitsgericht im Vergleichsweg zu Abfindungszahlungen gedrängt oder sie kaufen sich von einem Weiterbeschäftigungsanspruch des gekündigten Arbeitnehmers sofort frei und zahlen per Kündigungstermin, um zeitaufwendige Gerichtsprozesse mit unsicherem Ausgang zu vermeiden.

Damit offenbart sich ein grundlegender Defekt im deutschen Kündigungsschutzgesetz: Es ist durch zu viele Generalklauseln geprägt und enthält zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe. Die konkrete Ausfüllung dieser Klauseln hat der Gesetzgeber der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung überlassen. Und so ist der Kündigungsschutz von der (auch höchstrichterlichen) Rechtsprechung im Zuge zahlreicher Einzelfallentscheidungen mit großer Signalwirkung weit über das ursprüngliche Willkürverbot hinaus zu einem Bestandsschutz von individuellen Arbeitsverträgen ausgebaut worden – wohlgerne zum Schutz des Arbeitnehmers, der (noch) einen Arbeitsplatz hat. Das Kündigungsrecht des Arbeitgebers steht mittlerweile unter einem strengen „Ultima-Ratio-Prinzip“, übrigens nicht nur bei betriebsbedingten Kündigungen, sondern auch bei personenbedingten und verhaltensbedingten.

Wenn die Unternehmen den Kündigungsschutz, wie er in der Praxis gehandhabt wird, als eine Regelung wahrnehmen, die ihre Dispositionsfreiheit bei Personalentscheidungen übermäßig einschränkt, betriebliche Anpassungen und Umstrukturierungen verzögert, überdies kostenträchtig ist und nicht zuletzt mit Rechtsunsicherheit einhergeht, hat das Folgen für ihre Bereitschaft zu Neueinstellungen von Personal. Ob dabei eher „gefühlte“ als tatsächliche Wirkungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes im Spiel sind, ist unerheblich. Es passiert, was immer passiert, wenn die Arbeitsleistung im betriebswirtschaftlichen Kalkül als zu teuer erscheint:

Ein steigender Arbeitsbedarf wird erst einmal durch Überstunden gedeckt, statt durch die Einstellung von weiteren Arbeitnehmern. Auf diese Weise künftige Entlassungskosten zu vermeiden ist vor allem für kleinere Unternehmen eine attraktive Strategie. Es wird, zweitens, unternehmerischen Überlegungen Vorschub geleistet, am deutschen Produktionsstandort Arbeitsplätze durch Maschinen zu ersetzen (Rationalisierungsinvestitionen) oder sie ins Ausland zu verlagern (Offshoring, Outsourcing). Damit erledigt sich die Frage der Neueinstellung von Personal von selbst. Drittens: Am meisten verschlechtern sich die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, für ältere Arbeitnehmer, Alleinerziehende und Personen mit geringer Qualifikation, d.h. die heutigen Problemgruppen bei der Arbeitslosigkeit. Denn bei diesen Personengruppen werden die Unternehmen wegen der Kriterien der Sozialauswahl, die das Richterrecht im Kündigungsschutz verankert hat, die Kosten einer späteren Kündigung besonders hoch veranschlagen.

Somit ist festzustellen, dass der allgemeine gesetzliche Kündigungsschutz in Deutschland beschäftigungspolitisch problematisch ist. Er setzt bei den Unternehmen und den beschäftigten Arbeitnehmern falsche Anreize. Er diskriminiert Arbeitssuchende (Insider-Outsider-Problem). Er trägt dazu bei, dass sich die Langzeitarbeitslosigkeit auf hohem Niveau verhärtet und zu einem Dauerproblem wird, das auch die Sozialsysteme erheblich belastet. Deshalb ist es nur sachgerecht, über die Flexibilisierung des Kündigungsschutzes ernsthaft nachzudenken. Die Vorschläge dazu aus der Wissenschaft sind Legion; sie gehen allesamt über das hinaus, was bisher seitens der Politik gemacht wurde und jetzt auch von der großen Koalition vorgesehen ist. Ein Beispiel hierfür stellt der Reformentwurf des Kronberger Kreises „Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt“ (Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 41, Berlin 2004) dar. Das Konzept schlägt folgende drei Optionsmodelle vor:

- **Abfindungsmodell:** Es besteht darin, dass ein neu einzustellender Arbeitnehmer mit

dem Arbeitgeber vertraglich vereinbart, im Kündigungsfall keinen Anspruch auf Kündigungsschutz geltend zu machen und stattdessen eine im Voraus ausgehandelte finanzielle Abfindung zu erhalten. Der Abfindungsbetrag würde dynamisiert, damit er zum Zeitpunkt einer eventuellen Kündigung, der bei Vertragsabschluss ja nicht bekannt ist, real stabilisiert ist.

- **Lohnzuschlagsmodell:** Es stellt darauf ab, dass ein neu einzustellender Arbeitnehmer von vornherein vertraglich auf den Kündigungsschutz verzichtet und im Gegenzug eine höhere Entlohnung als die sonst gezahlte vereinbart. Die Dynamisierung ist hier immanent durch die Bruttolohnentwicklung gesichert.

- **Markteintrittsmodell:** Es wendet sich an Arbeitssuchende, die wegen ihrer niedrigen Produktivität zum herrschenden Tariflohn keine Beschäftigung finden. Wenn ein solcher Arbeitssuchender auf den Kündigungsschutz bzw. einen kompensierenden Lohnzuschlag verzichtet, senkt er die bei seiner Beschäftigung anfallenden Arbeitskosten und verbessert dadurch seine Einstellungschancen. Man könnte vereinbaren, nach einiger Zeit, wenn sich der betreffende Arbeitnehmer bewährt und seine Produktivität erhöht hat, auszuloten, ob eine der beiden anderen Optionen in Betracht käme.

Für die drei Optionen gilt, dass, soweit eine einzelvertragliche Vereinbarung nicht zustande kommt, der bestehende gesetzliche Kündigungsschutz weiterhin gilt. Implizit wird dann aber in Kauf genommen, dass Neueinstellungen wahrscheinlich hinter dem zurückbleiben, was gesamtwirtschaftlich erwünscht ist.

Eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes wäre keine hinreichende, wohl aber eine notwendige Bedingung für mehr Beschäftigung. Ohne durchgreifende Struktur reformen am Arbeitsmarkt, die diesen insgesamt flexibler machen und Raum für eine angemessene Lohndifferenzierung in regionaler, sektoraler und qualifikatorischer Hinsicht schaffen, würde die Wirkung bescheiden sein.

Gesundheitspolitik verhindert Wachstum und Beschäftigung

Das Gesundheitswesen in Deutschland wird in der Öffentlichkeit wegen anhaltender Finanzierungsprobleme überwiegend als Kostenfaktor wahrgenommen. Entsprechend hat sich die gesundheitspolitische Diskussion vor allem auf Vorschläge und Maßnahmen zur Kostendämpfung und Begrenzung der Gesundheitsausgaben verengt. Tatsächlich aber weist der Gesundheitsmarkt aus ökonomischer Sicht aufgrund günstiger Angebots- und Nachfrageperspektiven ein hohes Wachstums- und Beschäftigungspotenzial auf. *Von Henning Vöpel und Gunnar Geyer*

Neue Technologien bieten aussichtsreiche Möglichkeiten für Innovationen im Bereich der Pharmaprodukte und der Medizintechnik. Darüber hinaus besteht infolge der demographischen Alterung in Deutschland ein steigender Bedarf insbesondere an Pflege-, aber auch anderen Gesundheitsleistungen, unterstützt durch wachsende Einkommen vor dem Renteneintritt, steigende Vermögen und ein zunehmendes Gesundheitsbewusstsein.

Dieser latent vorhandene Bedarf wird durch die gegenwärtigen Sparmaßnahmen im Gesundheitswesen und aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen des Krankenversicherungssystems jedoch nicht in vollem Umfang nachfragewirksam. Eine „Null-Preis-Illusion“ im derzeitigen System erweckt den Eindruck, zusätzliche Gesundheitsleistungen kosteten nichts. Die daraus folgende Überbeanspruchung des Gesundheitswesens führt zu chronischen und strukturellen Finanzierungsproblemen, denen seitens der Gesundheitspolitik mit Kostendämpfungsmaßnahmen und Ausgabenbeschränkungen begegnet wird. Die Präferenzen der Patienten und Versicherten können aufgrund der faktischen Rationierung an Gesundheitsleistungen nicht direkt am Markt offenbart werden. Es kommt infolge dessen zu einer ineffizienten, d.h. nicht präferenz- und knappheitsgesteuerten Allokation der Ressourcen im Gesundheitswesen.

Inwieweit die vorhandenen Wachstums- und Beschäftigungspotenziale im Gesundheitswesen ausgeschöpft werden können, hängt maßgeblich von der zukünftigen Gesundheitspolitik ab. Durch einen ordnungspolitischen Systemwechsel können zum einen Ineffizienzen abgebaut und so

in vielen Bereichen des Krankenversicherungssystems Effizienzgewinne erzielt werden. Gelingt es zweitens, öffentliche zu privaten Gesundheitsausgaben umzuschichten, sind die gesamten Gesundheitsausgaben zum einen stärker präferenzgesteuert und zum anderen weniger stark durch die „knappen öffentlichen Kassen“ begrenzt. Daraus schließlich ergibt sich von der „Nachfrageseite“ her ein Wachstumseffekt bei den Gesundheitsausgaben und als Folge eine Erhöhung der Beschäftigung. Des Weiteren wird unterstellt, dass die Modernisierung des Krankenversicherungssystems zu mehr Innovationen im Bereich des medizinisch-technischen Fortschritts führt, die über eine größere Produktvielfalt, bessere und effizientere Behandlungsverfahren etc. einen positiven Ausgaben- und Beschäftigungseffekt von der „Angebotsseite“ her bewirken.

Eine Deregulierung des Gesundheitswesens kann somit zu signifikanten Beschäftigungseffekten führen. Deregulierung kann dabei näherungsweise durch den Anteil der öffentlichen an den gesamten Gesundheitsausgaben gemessen werden. Durch Variation des Anteils der öffentlichen Gesundheitsausgaben können somit Szenarien mit unterschiedlichem Deregulierungsgrad empirisch abgebildet werden. Bei dem „Status-quo-Szenario“ wird ein öffentlicher Anteil von 79% unterstellt (wie in 2003), für ein „fortgeschrittenes Dere-

gulierungsszenario“ von 60% und für das „liberale Szenario“ von 50%.

Ohne jegliche Reform würde die Beschäftigung bis 2010 um 259.000 und bis 2020 um 642.000 steigen. Im „liberalen“ Szenario beträgt die Anzahl der gegenüber dem Status-quo zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze 244.000 bis zum Jahr 2010 und 637.000 bis zum Jahr 2020, im Szenario einer „fortgeschrittenen Deregulierung“ immerhin noch 165.000 (2010) bzw. 430.000 (2020).

Wo im Einzelnen die Beschäftigung entsteht, ist aufgrund des hohen Aggregationsgrades nicht exakt zu prognostizieren. Es ist zudem ein Charakteristikum von Wettbewerb, als ergebnisoffenes Entdeckungsverfahren neue, kreative Lösungsansätze hervorzubringen, die sich der Fortschreibung des Status-quo entziehen. Trotzdem erscheint es zulässig, aufgrund von Erfahrungen in anderen Ländern und in anderen Wirtschaftszweigen (siehe die Deregulierung im Telekommunikationssektor) mögliche Entwicklungstendenzen aufzuzeigen. So sind typische Phänomene einer Liberalisierung von Märkten, dass sich Vertriebsstrukturen verändern, neue Märkte und Berufsbilder entstehen sowie effizientere Betriebs- und Organisationsformen sich herausbilden. Wie diese aussehen werden, ist eine Frage des dynamischen Wettbewerbs, der durch Deregulierung im Gesundheitswesen induziert werden kann und angesichts des Beschäftigungspotenzials auch sollte. Der Reformbedarf im Gesundheitswesen und das Beschäftigungsproblem sind demnach – das ist das zentrale Ergebnis unserer Studie – wirtschaftspolitisch nicht unabhängig voneinander zu behandeln.

STUDIE

Die HWWI-Studie „Wachstum und Beschäftigung im Gesundheitswesen“, die im Auftrag der Techniker Krankenkasse (TK) durchgeführt wurde, finden Sie im Internet unter: www.hwwi.org.

Ökonomik von schrumpfenden Bevölkerungen

Alle sprechen vom Wachstum. Dabei schrumpft die Bevölkerung in Deutschland. Aber stimmt das überhaupt? Und falls ja, was bedeutet es, wenn laut der aktuellen Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamts die Bevölkerung in Deutschland bis 2050 um fast 16% sinkt? Welche ökonomischen Größen sind von einem Bevölkerungsrückgang betroffen? Und welche Auswirkungen ergeben sich auf Regionen und Sektoren? *Von Lisa Dust*

Dabei steht nicht der Aspekt der Alterung der Gesellschaft im Vordergrund, sondern der damit einhergehende absolute Rückgang der Gesamtbevölkerung. Diese beiden Komponenten des demographischen Wandels stehen zwar in einem engen Zusammenhang, die Problematik der Alterung mit ihren Auswirkungen auf Wachstum, Arbeitsmarkt, Sozialversicherungssysteme, Steuereinnahmen, Konsum und die Infrastruktur ist jedoch bekannt und in der wissenschaftlichen Literatur eingehend untersucht worden.

Die Konsequenzen einer Bevölkerungsschrumpfung für die gesamte Volkswirtschaft sind aus Sicht der ökonomischen Theorien nur zum Teil eindeutig. Ein positives Wachstum der Produktion, sowohl aggregiert als auch Pro-Kopf, ist auch bei schrumpfender Bevölkerung möglich. Dasselbe gilt für den Konsum. Auf dem Arbeitsmarkt wird sich kurzfristig aufgrund einer Bevölkerungsabnahme wenig Entspannung ergeben, da die derzeitige Arbeitslosigkeit eher struktureller Natur ist. Aussagen zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen bei sinkender Bevölkerung sind kontrovers. Aus der untersuchten Literatur ist keine eindeutige Aussage abzuleiten, wie sich die öffentlichen Finanzen auf nationaler Ebene entwickeln werden, da es verschiedene Konzepte zur Beurteilung der Staatsausgaben pro Kopf gibt, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die Einnahmen pro Kopf hingegen werden wahrscheinlich konstant bleiben. Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kapitalmärkte sind schwierig einzuschätzen und in der wissenschaftlichen Diskussion umstritten. Aus der Zinsthe-

orie lässt sich der Schluss ziehen, dass die Realzinsen aufgrund eines Bevölkerungsrückgangs eher sinken werden. Allerdings ist zu beachten, dass die Kapitalmärkte so weit internationalisiert sind, dass der Einfluss eines einzelnen Landes auf die Kapitalmarktrendite relativ gering ist. Für die Kapitalmärkte ist also ein gering negativer Effekt durch einen Bevölkerungsrückgang zu erwarten. Die in der Volkswirtschaft vorhandenen Produktionskapazitäten, wie Maschinen und Bauten, scheinen an eine rückläufige Bevölkerungszahl anpassbar zu sein, denn die maximale Schrumpfrate des Kapitalstocks ist um ein vielfaches höher als die der Bevölkerung.

Die Reaktionen ökonomischer Größen auf die Bevölkerungsveränderungen fallen auf regionaler Ebene zum Teil anders aus als auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Dies liegt zum einen daran, dass nicht alle Kreise und Regionen schrumpfen. Manchen Regionen wird ein positives Bevölkerungswachstum prognostiziert. Zudem gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den vorhergesagten Schrumpfraten der betroffenen Regionen. Darüber hinaus sind auf kleinräumiger Ebene auch andere Faktoren betroffen, so z.B. die kommunale Infrastruktur. Für die öffentlichen Finanzen auf Landes- und Kommunenebene gilt als wahrscheinlich, dass besonders stark schrumpfende Kreise negative Folgen auf ihren Haushalt zu spüren haben. Die Produktionskapazitäten werden sich regional womöglich umverteilen. Hinsichtlich Sektoren und Branchen wird es Gewinner und Verlierer der Bevölkerungsschrumpfung geben. Dabei ist auch von Bedeutung, wie stark eine Branche vom Exportgeschäft ab-

hängt, da eine Konzentration auf schrumpfende Märkte im Inland sich negativ auswirken wird. Auf dem nationalen Markt können Automobilhersteller gewinnen, die Bau- und Immobilienbranche wird relativ verlieren.

Insgesamt sollte Bevölkerungsschrumpfung in der Diskussion um die wirtschaftliche Situation in Deutschland stärker an Bedeutung gewinnen als es bisher der Fall ist. Sie wird mit hoher Wahrscheinlichkeit eine wichtige Rahmenbedingung für die zukünftige Entwicklung in Deutschland darstellen. Anpassungen, die mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sind, werden ohne Zweifel erforderlich. Um diese Kosten möglichst gering zu halten, sind die zu erwartenden ökonomischen Konsequenzen der Bevölkerungsschrumpfung und die resultierenden Anpassungserfordernisse – etwa im Bereich der Produktion, der Infrastruktur und der Immobilienwirtschaft – näher zu erforschen. Auf Basis entsprechender Resultate können Handlungsoptionen für Politik und Industrie entworfen werden, die es ermöglichen, mit den Konsequenzen einer schrumpfenden Bevölkerung umzugehen.

PREIS DER KÖRBER-STIFTUNG

Für ihre Forschungsarbeit „Ausweg Schrumpfung? – Zur Ökonomik von schrumpfenden Bevölkerungen“ wird die Autorin im Mai 2006 mit dem dritten Preis der Ausschreibung »Deutscher Studienpreis«, des Wettbewerbs für junge Forschung der Körber-Stiftung, ausgezeichnet werden.