

Soltwedel, Rüdiger et al.

**Book — Digitized Version**

## Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik

Kieler Studien, No. 233

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Soltwedel, Rüdiger et al. (1990) : Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik, Kieler Studien, No. 233, ISBN 3161457021, Mohr, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/418>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Kieler Studien

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgegeben von Horst Siebert

---

233

Rüdiger Soltwedel et al.

## Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik

Autoren:

Adrian Bothe, Martin Hoffmeyer, Claus-Friedrich Laaser,  
Konrad Lammers, Monika Merz, Dieter Reuter,  
Rüdiger Soltwedel



AG 564 / 91 Weltwirtschaft  
Kiel

J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

ISSN 0340-6989

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik /**

Rüdiger Soltwedel et al. Autoren: Adrian Bothe ... - Tübingen :

Mohr, 1990

(Kieler Studien ; 233)

ISBN 3-16-145702-1 brosch.

ISBN 3-16-145703-X Gewebe

NE: Soltwedel, Rüdiger; GT

Schriftleitung: **Hubertus Müller-Groeling**



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1990

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht

gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	XIII
<b>A. Einleitung</b> .....	1
<b>I. Problemstellung</b> .....	1
<b>II. Arbeitsmarktinstitutionen und Lohnflexibilität - komplexe Wechselbeziehungen</b> .....	4
<b>III. Ziele und Grenzen der Untersuchung</b> .....	7
<b>B. Grundzüge der Arbeitsmarktregulierungen in der Bundesrepublik</b> .....	9
<b>I. Arbeitsschutzrecht</b> .....	9
1. Arbeitszeitordnung, Ladenschlußgesetz .....	9
2. Arbeitsschutz für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern .....	17
<b>II. Regeln zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen</b> .....	22
1. Vorbemerkung .....	22
2. Die Normen im einzelnen .....	24
a. Kündigungsschutz .....	24
b. Sozialplananspruch .....	26
3. Zur Bedeutung des Richterrechts .....	28
4. Änderungen durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 .....	31
5. Ziele der Regeln zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen .....	33
<b>III. Tarifvertragsrecht</b> .....	36
<b>IV. Arbeitskampfrecht</b> .....	38
<b>V. Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit</b> .....	41
<b>VI. Mitbestimmung</b> .....	42
1. Mitbestimmung im Betrieb .....	42
2. Mitbestimmung in Unternehmen .....	44
<b>C. Arbeitsmarktverfassungen im Ausland</b> .....	46
<b>I. Länderauswahl und Regelungen im Überblick</b> .....	46

<b>II. Vereinigte Staaten</b> .....	53
1. Tarifparteien und Tarifverhandlungen .....	54
2. Tarifauseinandersetzungen .....	56
3. Staatliche Mindestnormen für die Tarifgestaltung .....	58
4. Arbeitsbedingungen .....	59
5. Bewertung .....	63
<b>III. Japan</b> .....	64
1. Industrielle Beziehungen und Staatseinfluß .....	65
2. Arten von Beschäftigungsverhältnissen .....	67
3. Entlohnung .....	73
4. Arbeitszeitregelungen .....	74
5. Kündigung .....	76
6. Bewertung .....	76
<b>IV. Vereinigtes Königreich</b> .....	78
1. Tarif- und arbeitsrechtliche Regelungen .....	78
2. Arbeitsschutz .....	81
3. Tarifverhandlungen und Arbeitskämpfe .....	82
4. Reformen seit Anfang der siebziger Jahre .....	84
5. Bewertung .....	86
<b>V. Österreich</b> .....	87
1. Sozialpartnerschaft .....	87
2. Kündigungsschutz .....	89
3. Arbeitnehmerschutzrechte .....	89
4. Kollektives Arbeitsrecht .....	90
5. Bewertung .....	91
<b>VI. Schweiz</b> .....	92
1. Grundlage der industriellen Beziehungen .....	92
2. Arbeitnehmerschutzrechte .....	94
3. Bewertung .....	96
<b>VII. Frankreich</b> .....	97
1. Tarifrecht .....	98
2. Kündigungsschutz .....	101
3. Kündigungsfolgen .....	102
4. Befristete Arbeitsverhältnisse und Arbeitnehmerüberlassung .....	103
5. Bewertung .....	104

<b>VIII. Schweden</b> .....	105
1. Organisationen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ..	105
2. Tarif- und arbeitsrechtliche Regelungen .....	109
3. Bewertung .....	112
<b>D. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Systems der Arbeits-</b> <b>marktregulierungen</b> .....	114
I. Überblick .....	114
II. Marktgerechte und marktwidrige Regulierung .....	116
III. Auswirkungen der Arbeitsmarktregulierungen auf Arbeits-	
kosten und Produktivität .....	119
1. Höhere Beschäftigungskosten durch Regulierung .....	119
a. Unmittelbare Wirkungen .....	120
b. Langfristige Folgewirkungen .....	147
c. Zusammenfassung: Die Interventionsspirale der Regu-	
lierung .....	148
2. Produktivitätserhöhende Wirkung der Regulierung .....	149
3. Zum Erklärungswert der Theorie impliziter Kontrakte zur	
Rechtfertigung der Regulierung .....	155
IV. Zur Hypothese des Marktversagens am Arbeitsmarkt .....	159
1. Negativ geneigte Angebotskurve .....	160
2. Ungleich verteilte Marktmacht zwischen Arbeitnehmern	
und Arbeitgebern .....	162
3. Nicht negativ geneigte Nachfragekurve (Effizienzlohn-	
hypothese) .....	165
4. Kollektivgutelemente in Arbeitsverhältnissen .....	167
5. Negative externe Effekte bei individueller Vertrags-	
freiheit .....	169
6. Das Monopol der Bundesanstalt für Arbeit für die	
Arbeitsvermittlung .....	175
7. Zusammenfassung: Staatsversagen wahrscheinlicher als	
Marktversagen .....	178
V. Fazit und Ausblick: Effizienz und soziale Verträglichkeit	
der Regulierung .....	179
<b>E. Zur Deregulierung des Arbeitsmarktes</b> .....	184
I. Vorbemerkungen .....	184

<b>II. Vorschläge zur Deregulierung</b> .....	186
<b>III. Juristische Bewertung</b> .....	189
1. Vorbemerkung .....	189
a. Ideologische Einflüsse im Arbeitsrecht .....	189
b. Das tatsächliche und rechtliche Umfeld des heutigen Arbeitsrechts .....	191
c. Der Deregulierungsbedarf im Arbeitsrecht aus recht- licher Sicht .....	194
2. Die Deregulierungsvorschläge im einzelnen .....	195
a. Abdingbarkeit des Tarifvertrags durch Betriebsver- einbarung im Notfall .....	195
b. Abschaffung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen .....	200
c. Untertarifliche Löhne und verlängerte Probezeiten für Arbeitslose .....	204
d. Zulässigkeit befristeter Arbeitsverhältnisse .....	208
e. Änderung der Auswahlkriterien bei betriebsbedingten Kündigungen .....	214
f. Abschaffung des obligatorischen Sozialplans .....	216
g. Freigabe der Dauer der gewerbsmäßigen Arbeitnehmer- überlassung .....	218
h. Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit .....	220
i. Staatlicher Kostenersatz im Fall gesetzlicher Beschäftigungsverbote und -gebote .....	223
j. Lockerung des Verbots der Sonn- und Feiertagsarbeit .....	223
k. Mehr Markt im Betriebsverfassungsrecht .....	225
l. Gesetzliche Rahmenordnung für Arbeitskämpfe .....	229
<b>IV. Deregulierung des Arbeitsmarktes - zweckmäßig, wünschens- wert und möglich</b> .....	234
<b>F. EG-Binnenmarkt und Regulierung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik</b> .....	236
I. Problemstellung .....	236
II. Verschärfter Standortwettbewerb im EG-Binnenmarkt aufgrund von Unterschieden in der Arbeitsmarktregulierung? .....	237
III. Zum institutionellen Rahmen und zum Stand der Bestrebungen für eine Harmonisierung der Arbeitsmarktregulierung in der EG .....	242

<b>IV. Fazit und wirtschaftspolitische Implikationen .....</b>	<b>247</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>250</b>

## Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Tabelle 1 - Basisdaten zur Arbeitsmarktsituation in den Industrieländern 1973-1988 .....	5
Tabelle 2 - Tarifliche Mindestlohnsätze in der Investitionsgüterindustrie der Bundesrepublik 1968 und 1985 .....	126
Tabelle 3 - Zur Differenzierung der tariflichen Mindestlohnsätze nach Qualifikation der Arbeitnehmer in ausgewählten Industriezweigen der Bundesrepublik 1960-1985 .....	127
Tabelle 4 - Regionale Arbeitslosenquoten in der Bundesrepublik 1975, 1980 und 1986 .....	128
Tabelle 5 - Auslastungsgrad des Produktionspotentials in der Investitionsgüterindustrie in der Bundesrepublik 1970-1985 .....	129
Tabelle 6 - Zur Entwicklung des Marktes für kurzfristige Arbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik 1973-1981 .....	145
Tabelle 7 - Direktinvestitionen von Unternehmen der Bundesrepublik in den EG-Ländern und Direktinvestitionen aus EG-Ländern in der Bundesrepublik 1980 und 1986 .....	242
Übersicht 1 - Wichtige Elemente der Arbeitszeitregelung in der Bundesrepublik .....	10
Übersicht 2 - Wichtigste Bestimmungen zum Ladenschluß in der Bundesrepublik .....	14
Übersicht 3 - Wichtige Bestimmungen des Arbeitsschutzes für bestimmte Personengruppen in der Bundesrepublik .....	18
Übersicht 4 - Arbeitsmarktregelungen in ausgewählten Industrieländern .....	49
Übersicht 5 - Vom EG-Ministerrat erlassene Richtlinien in den Bereichen Arbeitsrecht und Gleichbehandlung von Frauen und Männern 1975-1986 .....	245

## Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 - Reallohnrigidität und Arbeitslosigkeit .....	6
Schaubild 2 - Reallohnrigidität und Grad des Korporativismus .....	7
Schaubild 3 - Statusbedingte Zusammensetzung der Beschäftigten eines japanischen Unternehmens .....	68
Schaubild 4 - Zur Entwicklung des Anteils der befristet einge- stellten Arbeitnehmer an allen Einstellungen im Verarbeitenden Gewerbe in Japan 1973-1984 .....	72
Schaubild 5 - Marktgerechte versus marktwidrige Regulierung .....	117
Schaubild 6 - Einstellungen sowie Auflösungen von Arbeitsverhält- nissen in der Bundesrepublik 1960-1984 .....	137
Schaubild 7 - Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik 1966-1986 ...	138
Schaubild 8 - Identifikationsprobleme bei der Arbeitsangebotskurve	162

## Abkürzungsverzeichnis

ACAS	Advisory, Conciliation and Arbitration Service
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AOG	Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (1934) (Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts)
AP	Arbeitsrechtliche Praxis (Loseblattentscheidungssammlung, Verlag C. H. Beck)
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ARS	Arbeitsrechtssammlung
AT-Angestellter	Außertariflicher Angestellter
AÜG	Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung
AuR	Arbeit und Recht
AVAVG	Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AZO	Arbeitszeitordnung
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Bundesarbeitsgerichtsentscheidung
BB	Betriebs-Berater
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz (1985)
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz (1972)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BSG	Bundessozialgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CT	Code du Travail
DB	Der Betrieb
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
h. M.	herrschende Meinung
HRG	Hochschulrahmengesetz
IG	Industriegewerkschaft
ILO	International Labour Organisation
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IMF	Internationaler Währungsfond
KschG	Kündigungsschutzgesetz
LO	Landesorganisation i Sverige
LSchIG	Ladenschlußgesetz
MitbestG	Mitbestimmungsgesetz
NLRB	National Labor Relations Board
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
RAG	Reichsarbeitsgericht

RdA	Recht der Arbeit
Rdnr.	Randnummer
RVO	Reichsversicherungsordnung
SACO/SR	Sveriges Akademikers Centralorganisation/Statsjänstemännens Riksförbund
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionel de Croissance
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TVG	Tarifvertragsgesetz
WOVermG	Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung vom 4. 11. 1971
WRV	Weimarer Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919
ZumutbarkeitsAO	Zumutbarkeitsanordnung



## Vorwort

Das Institut für Weltwirtschaft ist im Januar 1989 vom Bundesministerium für Wirtschaft beauftragt worden, für die Deregulierungskommission der Bundesregierung eine Studie über die Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt anzufertigen. Aufgabe der Untersuchung war es, Ziele, Ansatzpunkte und Wirkungen der wichtigsten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland zu analysieren. In der Analyse werden vor allem die Regelungen zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen, die Bestimmungen des Tarifvertrags- und Arbeitskampfrechts sowie das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit betrachtet, wobei auch die Erfahrungen mit den Arbeitsmarktverfassungen anderer westlicher Industrieländer einbezogen werden. Auf den Ergebnissen der Analyse aufbauend werden detaillierte Vorschläge zur Deregulierung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik erarbeitet und aus ökonomischer sowie aus juristischer Sicht bewertet. Die juristische Bewertung der Vorschläge (Abschnitt E.III) erfolgt durch Prof. Dieter Reuter vom Institut für Wirtschafts- und Steuerrecht der Universität Kiel.

Die Autoren danken Carmen Wessel, Renate Schramm und Edeltraud Rohwer für Sorgfalt und Ausdauer bei den umfangreichen Schreibarbeiten. Die redaktionelle Bearbeitung des Manuskripts lag in den Händen von Bernhard Klein und Sylvia Künne, denen die Autoren ebenfalls danken möchten.

Kiel, im November 1990

Horst Siebert



## A. Einleitung

### I. Problemstellung

Arbeitsmärkte sind das Herzstück der Volkswirtschaft. Der Lebensstandard, den die Bürger realisieren können, aber auch ihre Selbstbestätigung im Beruf hängen maßgeblich von der Möglichkeit ab, direkten Zugang zur Arbeitswelt zu haben. Auch die Wohlfahrt der Gesellschaft als Ganzes wird dadurch bestimmt, daß die Arbeitskräfte an jenen Arbeitsplätzen tätig sind, an denen sie den höchsten Beitrag zum Volkseinkommen leisten können. Sowohl der Erfolg des einzelnen Arbeitnehmers als auch der der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung setzen also voraus, daß keine Hindernisse der freiwilligen Beteiligung am Erwerbsleben und dem Wechsel zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen entgegenstehen. Das gilt in wirtschaftlich ruhigen Zeiten und um so mehr dann, wenn durchgreifende und weitreichende Umwälzungen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben Arbeitnehmer und Unternehmer unter einen hohen Anpassungsdruck setzen. Der Erfolg einer Volkswirtschaft, derartige Herausforderungen zu meistern, steht und fällt mit der Fähigkeit, die verfügbaren Produktionsfaktoren innovativ und effizient zu nutzen; vor allem kommt es darauf an, die Kosten der Anpassung an veränderte Bedingungen so gering wie möglich zu halten. Hierzu muß und kann der Gesetzgeber durch eine geeignete Rahmenordnung für den Arbeitsmarkt einen bedeutsamen Beitrag leisten.

Die hohe und hartnäckige Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik läßt vermuten, daß die Rahmenbedingungen hier nicht optimal definiert sind: Das vorhandene Potential an Arbeit wird bei weitem nicht genutzt. Die Ursachen dafür sind in der wirtschaftstheoretischen Diskussion und im politischen Bereich allerdings nach wie vor umstritten; entsprechend unterscheiden sich auch Therapievorschläge für die Wirtschaftspolitik. Auf der einen Seite wird die Expansion der Binnennachfrage als unzulänglich erachtet; es fehle der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage am nötigen Schwung, um Unternehmen dazu zu veranlassen, die Beschäftigung kräftig auszuweiten. Ursache dafür sei vor allem der auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gerichtete Kurs der Finanzpolitik. Als Beleg für diese Hypothese wird oft angeführt, daß aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die hohen Kosten der Beschäftigung seit Mitte der achtziger

Jahre nicht mehr über jenes Niveau hinausgingen, das mit Vollbeschäftigung vereinbar wäre; was fehle, sei eine expansive binnenwirtschaftliche Nachfrage.<sup>1</sup>

Nicht gesamtwirtschaftlicher Nachfragemangel, so lautet die alternative Hypothese, sondern mangelnde Anpassungsfähigkeit auf Einzelmärkten seien verantwortlich für die Beharrungstendenz der Arbeitslosigkeit; in erster Linie sei die Arbeitslosigkeit ein Strukturproblem. Für die Beantwortung der Frage, wieviel Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft rentabel seien, sei vor allem entscheidend, daß die Erlös-Kosten-Relation den unterschiedlichen Bedingungen einzelner Unternehmen, Branchen und Regionen angepaßt werden könne. Dies sei wegen eines Übermaßes an staatlicher Regulierung und institutioneller Verkrustung nur in unzureichendem Maß möglich. Aus diesem Blickwinkel erscheint die Arbeitslosigkeit essentiell als ein mikroökonomisches Problem eines regulierungsbedingt gestörten Marktmechanismus. Die Differenzierung der Löhne nach Branchen, Regionen, Berufen und Qualifikationen sei - gemessen an den beschäftigungspolitischen Erfordernissen - unzureichend. Exogene und interne Schocks, die Einzelmärkte oder auch die Gesamtwirtschaft erschüttern, könnten nicht durch Preisreaktionen, also Veränderungen der Lohnrelationen, aufgefangen werden, sondern bewirkten Arbeitslosigkeit. Die Effizienz des Arbeitsmarktes sei gestört, so daß sich die Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nur abgeschwächt in eine steigende Arbeitskräftenachfrage umsetzen könne.<sup>2</sup>

Die These, daß das anhaltend hohe Niveau der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik mit einem Mangel an Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängt, wird immer häufiger empirisch belegt. Eine umfangreiche Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik, die vom Internationalen Währungsfonds (IMF) durchgeführt wurde, kommt zu dem Ergebnis, daß die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik kein Problem der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, sondern der eingeschränkten mikroökonomischen Anpassungsmöglichkeiten ist: "The inadequate respon-

<sup>1</sup> Zur makroökonomischen Begründung der Trägheit (Hysterese) auf dem Arbeitsmarkt vgl. z.B. Gordon [1987; 1988].

<sup>2</sup> Zur Bedeutung der institutionellen und rechtlichen Gegebenheiten am Arbeitsmarkt vgl. z.B. Donges, Schmidt et al. [1988]; Giersch [1983]; K.-D. Schmidt et al. [1984; 1986]; Soltwedel [1980; 1982; 1984].

siveness of real wages to labor market conditions can be attributed in part to the nature of the collective bargaining process in Germany" [Lipschitz et al., 1989, S. 31 f.]. Auch die OECD hat in ihren Berichten über die Bundesrepublik wiederholt auf die zu geringe Flexibilität des Arbeitsmarktes hingewiesen [OECD, a; e].

Angesichts dessen ist es das zentrale Anliegen dieser Arbeit, der Frage nachzugehen, ob das Regulierungssystem die Flexibilität auf der Nachfrage- und Angebotsseite des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik behindert hat. Dabei kommt es darauf an, Rechtfertigung und Ziele der staatlichen Einschränkung von Vertragsfreiheit in Arbeitsverträgen zu diskutieren sowie zu fragen, ob es tatsächlich notwendig ist, den Arbeitsmarkt zu regulieren, und ob die Ziele tatsächlich erreicht werden. Dabei können Beispiele von Regulierungssystemen im Ausland wertvolle Anhaltspunkte dafür bieten, ob bestimmte Normen und Institutionen zweckmäßig sind.

Durch die Ereignisse in der DDR seit November 1989 hat diese Studie noch in starkem Maß an Relevanz gewonnen.<sup>1</sup> Mit den Staatsverträgen über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 und über die deutsche Wiedervereinigung zum 3. Oktober 1990 ist das System der Arbeitsmarktregulierung der Bundesrepublik auf dem Gebiet der bisherigen DDR nahezu unverändert übernommen worden. Aus politischer und rechtlicher Sicht mag es dazu keine Alternative gegeben haben. Nicht zu verkennen ist aber, daß die Umstellung auf marktwirtschaftliche und wettbewerbliche Verhältnisse an die Wirtschaft in der DDR immense Flexibilitätsanforderungen stellt: Viele alte Unternehmen und deren Arbeitsplätze sind unter den nun herrschenden Weltmarktbedingungen nicht länger wettbewerbsfähig; neue Unternehmen und Arbeitsplätze müssen entstehen und sich im Wettbewerb bewähren. Ob die Übernahme der Arbeitsmarktregulierung - darunter zahlreiche Vorschriften, die auch in der Bundesrepublik zunehmend kritisch diskutiert werden, wie die Sozialplanpflicht oder der besondere Kündigungsschutz im Fall einer Unternehmensübernahme nach § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) - bei der Bewältigung der Anpassungsprobleme der Wirtschaft in der DDR hilfreich ist, ist eine Frage, zu deren Beantwortung diese Studie möglicherweise einen Beitrag leisten kann.

<sup>1</sup> Die Arbeiten an der Studie wurden im April 1989 abgeschlossen.

## II. Arbeitsmarktinstitutionen und Lohnflexibilität - komplexe Wechselbeziehungen

Die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Arbeitsmarktregulierung in der Bundesrepublik wurde häufig mit Blick auf die Entwicklung in den Vereinigten Staaten gestellt, in denen die Regulierungsdichte weitaus geringer ist, Lohnabschlüsse dezentral getätigt werden und daher auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten einzelner Unternehmen, Branchen und Regionen Rücksicht genommen werden kann [vgl. Burda, Sachs, 1988]. Die seit Beginn der achtziger Jahre in den Vereinigten Staaten im internationalen Vergleich außerordentlich starke Zunahme der Beschäftigtenzahl sowie drastisch gesunkene Arbeitslosenquoten scheinen die Überlegenheit eines von Staatseinflüssen und Machtkonzentration weitgehend freien Arbeitsmarktes zu unterstreichen. Dies deckt sich mit der A-priori-Vermutung, daß dezentrale Preisbildung in einem freien Markt die Informationskosten gering hält und auf eine schnelle Anpassung an veränderte Marktbedingungen hinwirkt. Angesichts der vergleichsweise schlechten Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik würde die Schlußfolgerung naheliegen, das "Modell Amerika" nachzuahmen und auch hier mehr Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt zuzulassen.

Tatsächlich läßt sich jedoch ein solcher eindimensionaler Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und Arbeitsmarktrigiditäten nicht aufrechterhalten. So ist in einer Reihe von Studien [Calmfors, Driffill, 1987; Freeman, a, b; OECD, c, f] deutlich gemacht worden, daß ganz unterschiedlich institutionell ausgestaltete Arbeitsmärkte in verschiedenen Ländern offenbar gleichermaßen gut zu funktionieren scheinen.<sup>1</sup> Daher kann wohl a priori keine bestimmte Arbeitsmarktverfassung als Idealösung angesehen werden. In der Tat gibt es offenbar markante Unterschiede in der Entwicklung der Arbeitsmärkte nicht nur zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik (Tabelle 1). Auch in anderen Ländern als den Vereinigten Staaten konnte das Niveau der Arbeitslosigkeit nach teilweise steilem Anstieg von 1973 bis 1983 inzwischen

<sup>1</sup> Einige weitere Studien kommen zu dem Ergebnis, daß korporativistische Systeme besser funktionieren als dezentrale [Bean et al., 1986; Bruno, Sachs, 1986; Crouch 1985; Newell, Symons, 1986; Tarantelli, 1987]. Andere Studien wiederum finden eindeutige Vorteile für dezentral organisierte Systeme [Freeman, Weizman, 1986; Klau, Mittelstädt, 1986]. Vgl. hierzu Freeman [a, S. 17 ff.].

Tabelle 1 - Basisdaten zur Arbeitsmarktsituation in den Industrieländern 1973-1988 (vH)

	Reales Brutto- sozialprodukt(a)		Beschäftigung(a)		Arbeitslosenquote		
	1973-83	1983-88	1973-83	1983-88	1973	1983	1988
Vereinigte Staaten	1,8	4,0	1,7	2,7	4,9	9,6	5,5
Kanada	3,0	4,5	2,1	2,9	5,5	11,9	7,8
Japan	3,6	4,5	0,9	1,0	1,3	2,7	2,5
Frankreich	2,3	2,2	0,1	-0,1	2,7	8,4	10,3
Bundesrepublik	1,6	2,6	-0,6	0,6	1,0	8,2	7,9
Italien	2,2	3,2	0,7	0,6	5,9	9,2	11,1
Vereinigtes Königreich	1,0	3,5	-0,5	1,7	2,1	11,2	8,5
Österreich	2,4	2,0	0,1	0,5	0,9	3,7	3,7
Belgien	1,8	2,1	-0,4	0,6	2,3	12,9	10,5
Dänemark	1,5	2,1	0,1	1,6	1,0	10,4	8,5
Irland	2,5	1,4	0,5	-0,7	5,7	14,0	16,6
Niederlande	1,9	2,3	-0,4	1,1	3,1	15,0	12,5
Portugal	2,6	2,9	2,1	0,8	2,2	7,9	6,2
Spanien	1,9	3,6	-1,4	1,1	2,2	18,2	19,5
Schweden	1,5	2,4	0,8	0,7	2,0	2,9	1,7
Schweiz	0,3	2,7	-0,4	0,9	0	0,8	0,7
OECD-Länder insgesamt	2,1	4,2	0,7	1,6	3,5	8,9	7,4

(a) Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate.

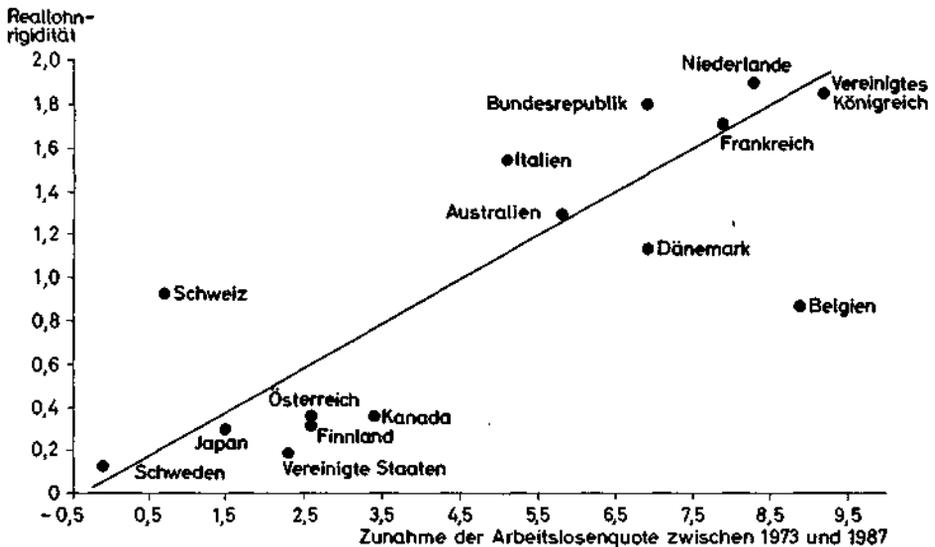
Quelle: OECD [g, S. 138].

wieder reduziert werden (Kanada, Vereinigtes Königreich, Belgien, Dänemark, Niederlande, Schweden). In anderen Ländern verharrte hingegen die Arbeitslosigkeit seit Anfang der achtziger Jahre auf hohem Niveau oder stieg sogar weiter an (Frankreich, Bundesrepublik, Italien, Irland, Spanien).

Auch Analysen des Zusammenhangs zwischen der Veränderung der Arbeitslosenrate und der Reallohnrigidität sowie der institutionellen Verhältnisse auf nationalen Arbeitsmärkten haben ergeben, daß die Wirkungsverflechtungen zwischen diesen Größen relativ komplex sind [OECD, g, S. 42 ff.]:

- Es gibt offenbar einen Zusammenhang zwischen der Reallohnrigidität und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit (Schaubild 1). In Ländern mit relativ flexiblen Reallöhnen ist die Arbeitslosigkeit nennenswert we-

Schaubild 1 - Reallohnrigidität (a) und Arbeitslosigkeit



(a) Meßgröße für die Reallohnrigidität ist der kombinierte Effekt von Änderungen im Preisniveau und der Höhe der Arbeitslosenquote auf das Lohnniveau [vgl. OECD, 1989, S. 29].

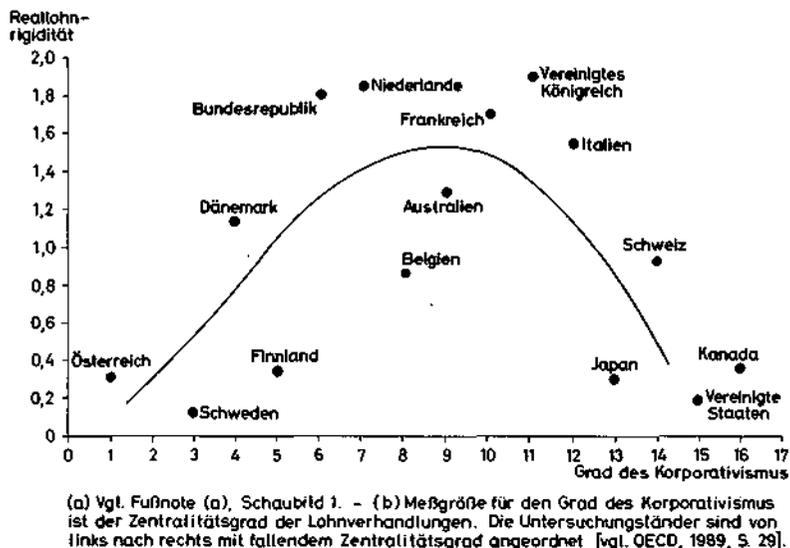
Quelle: OECD [g].

niger gestiegen als in den Ländern, in denen es eine ausgeprägte Reallohnrigidität gibt.

- Es gibt demgegenüber jedoch keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Grad der Zentralität von Lohnabschlüssen und der Reallohnrigidität; die Beziehung zwischen Korporativismus und Reallohnrigidität ist nicht linear (Schaubild 2).

Diese Ergebnisse lassen vermuten, daß sowohl zentrale wie auch dezentrale Lohnfindungsprozesse in der Vergangenheit zu im Ergebnis vergleichsweise marktgerechten Lohnabschlüssen geführt haben. Grundsätzliche Unterschiede in der Verfassung des Arbeitsmarktes gibt es sowohl zwischen den Vereinigten Staaten, Japan und Westeuropa, als auch zwischen verschiedenen westeuropäischen Ländern. Deshalb erscheint es notwendig, vor der Beantwortung der Frage nach den optimalen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik die Regulierungssysteme in verschiedenen Ländern eingehend daraufhin zu untersuchen, wie sie dem Arbeitsmarkt ein Ausmaß an Flexibilität verleihen, das nötig ist, um Schocks ohne dauerhafte Beschäftigungsprobleme absorbieren zu können. Auch wenn sich in den nationalen Arbeits-

Schaubild 2 - Reallohnrigidität (a) und Grad des Korporativismus (b)



Quelle: OECD [g].

marktverfassungen unterschiedliche kulturelle Traditionen niederschlagen, können aus den Erfahrungen der jeweiligen Länder Schlussfolgerungen gezogen werden für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und die ihr zugrundeliegenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen.

### III. Ziele und Grenzen der Untersuchung

In dieser Studie werden zunächst die wichtigsten Elemente der Arbeitsmarktregulierung in der Bundesrepublik dargestellt (Kapitel B). Dann folgt eine Analyse der Regulierungssysteme in ausgewählten Industrieländern; sie soll deutlich werden lassen, wie in den einzelnen Regulierungssystemen an unterschiedlichen Stellen Freiräume gelassen werden, die zur Anpassungsfähigkeit an veränderte Angebots- und Nachfragebedingungen erforderlich sind (Kapitel C). Danach werden die wichtigsten Regulierungselemente in der Bundesrepublik einer detaillierten ökonomischen Analyse unterzogen, vor allem auch im Hinblick auf die

Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der staatlichen Einschränkung von Vertragsfreiheit (Kapitel D). Vor diesem Hintergrund werden Deregulierungsvorschläge für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik formuliert und begründet (Kapitel E). Diese werden anschließend einer umfassenden rechtspolitischen Bewertung unterzogen. Abschließend werden Überlegungen darüber angestellt, welche Implikationen die angestrebte Vollendung des europäischen Binnenmarktes für die Regulierung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik hat und welche Konsequenzen sich daraus für die Reformdiskussion ergeben.

Die Analyse der Arbeitsmarktverfassungen beschränkt sich auf eine überwiegend deduktive Untersuchung der Wirkungen unterschiedlicher Regime auf den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft insgesamt. Es wird nicht der Versuch unternommen, das Zusammenspiel von Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt und wirtschaftlichem Geschehen durch eine methodisch sicherlich befriedigendere allgemeine Gleichgewichtsbetrachtung zu analysieren. Für einen solchen Versuch sind die bisher vorliegenden Modelle nicht hinreichend spezifiziert; zudem bestehen erhebliche Datenprobleme.

Darüber hinaus ist die Untersuchung insofern eingeschränkt, als nicht alle relevanten Einflußfaktoren untersucht werden. Vor allem bleiben die Rückwirkungen der sozialen Sicherungssysteme außer Betracht, die sowohl die Höhe als auch die Flexibilität der Beschäftigungskosten beeinflussen und auf die Arbeitsbereitschaft einwirken. Ebenfalls wird nicht auf mögliche Effekte der Sozialhilfe eingegangen, die möglicherweise einen nicht zu vernachlässigenden Einfluß auf die Lohnstruktur und auf die individuelle Abwägung zu arbeiten oder nicht zu arbeiten haben.

## **B. Grundzüge der Arbeitsmarktregulierungen In der Bundesrepublik**

### **I. Arbeitsschutzrecht**

#### **1. Arbeitszeitordnung, Ladenschlußgesetz**

Die Regelung des allgemeinen Arbeitsschutzes ist in der Bundesrepublik relativ umfassend. Sie schließt sowohl eine detaillierte Arbeitszeitordnung, ein prinzipielles Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit und eine Regelung der Ladenschlußzeiten als auch Normen und Bestimmungen zur Arbeitssicherheit und zur Ausgestaltung der Arbeitsstätten ein. In diesem Abschnitt sollen vor allem die Arbeitszeitregelung sowie die Bestimmungen des Ladenschlußgesetzes kurz dargestellt werden.

Die Arbeitszeitordnung, die auf das Jahr 1938 zurückgeht und für alle Arbeitnehmer über 18 Jahre in Betrieben und Verwaltungen außerhalb der Landwirtschaft, des Verkehrssektors, des Backgewerbes und der Krankenhäuser gilt, ist in ihren Grundzügen eine Rahmenverordnung über die Gestaltung der Arbeitszeiten zum Schutz der Arbeitnehmer. Sie hat weitgehend eine subsidiäre Funktion, da die tatsächlich geltenden Arbeitszeiten Bestandteil der zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geschlossenen Tarifverträge bzw. der Betriebsvereinbarungen sind. Durch die Arbeitszeitordnung sind Obergrenzen für die werktäglichen Arbeitszeiten und die mögliche Verteilung der Wochenarbeitszeit festgesetzt sowie die Schichtarbeit und die Mindestruhezeiten und -pausen geregelt. So darf die normale werktägliche Arbeitszeit 8 Stunden nicht überschreiten. Bei regelmäßig verkürzter Arbeitszeit ist eine Verlängerung um bis zu 2 Stunden pro Tag möglich, wobei diese auf 30 Tage im Jahr beschränkt bleiben muß (durchschnittliche Wochenarbeitszeit 1987: 40,2 Stunden). Die Schichtarbeitszeiten sind ebenfalls begrenzt und für die sich anschließenden Ruhezeiten sind Mindestzeiten vorgeschrieben. Für Frauen und Jugendliche (14 bis unter 18 Jahre alt) gelten abweichende Regelungen mit zum Teil kürzeren maximalen Arbeitszeiten und Schichtzeiten (Übersicht 1).

Auch bei den durch die Arbeitszeitordnung vorgeschriebenen Mindestzeiten für Ruhepausen, die sich nach der Länge der täglichen Arbeitszeit richten, sind Frauen und Jugendliche bessergestellt als andere

Übersicht 1 - Wichtige Elemente der Arbeitszeitregelung (a) in der Bundesrepublik

	Generelle Regelung	Sonderregelungen für	
		Frauen	Jugendliche
Wichtigste gesetzliche Grundlage	Arbeitszeitordnung in der Fassung der Verordnung vom 30. April 1938 (RGBl. I, S. 447) in der im BGBl. III 8050-1 veröffentlichten Fassung, mehrfach geänderte Gewerbeordnung vom 21. Juni 1969 (Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes, S. 245) in der Bekanntmachung der Neufassung der Gewerbeordnung vom 1. Januar 1987 (BGBl. I, S. 425) BGBl. III 7100-1 § 105a; Feiertagsgesetze der einzelnen Bundesländer Verordnung über Ausnahmen vom Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in der Eisen- und Stahlindustrie vom 7. Juli 1961 (BGBl. I, S. 900) in der Fassung vom 31. Juli 1968 (BGBl. I, S. 885), geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 24. April 1986 (BGBl. I, S. 560 [562]). Verordnung über Ausnahmen vom Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in der Papierindustrie vom 20. Juli 1963 (BGBl. I, S. 491), geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 24. April 1968 (BGBl. I, S. 560 [562])	Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend vom 12. April 1976 (BGBl. I, S. 965), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Oktober 1984 (BGBl. I, S. 1277)	
Geltungsbereich	Arbeitnehmer über 18 Jahre in Betrieben und Verwaltungen. Ausgenommen sind: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Seeschifffahrt, Luftfahrt sowie Back- und Konditoreibetriebe und Krankenpflegeanstalten. Ausgenommen sind auch Generalbevollmächtigte und leitende Angestellte und Apotheker	Beschäftigung von Personen, die noch nicht 18 Jahre alt sind und sich in der Berufsausbildung oder ähnlichen Arbeitsverhältnissen befinden oder Arbeitnehmer (auch Heimarbeiter) sind. Im Sinne dieses Gesetzes ist Jugendlicher, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist, und Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist	
Höchst- arbeitszeit	Die regelmäßige werktägliche Arbeitszeit darf 8 Stunden nicht überschreiten. Wird Arbeitszeit regelmäßig verkürzt, ist Ausgleich an anderen Tagen zulässig; jedoch darf eine tägliche Arbeitszeit von 10 Stunden nicht überschritten werden (Ausnahmen nur nach Genehmigung durch Gewerbeaufsichtsamt möglich). Arbeitnehmer dürfen nur an 30 Tagen im Jahr 2 Stunden	Die zulässige Arbeitszeit darf höchstens um eine Stunde überschritten werden (für Vor- und Abschlußarbeiten); in Ausnahmefällen	Jugendliche dürfen nicht mehr als 8 Stunden täglich und nicht mehr als 40 Stunden wöchentlich beschäftigt werden; bei Arbeitszeitausgleich maximal 8 1/2 Stunden täglich. In der Landwirtschaft ist für Jugendliche

noch Übersicht 1

	Generelle Regelung	Sonderregelungen für	
		Frauen	Jugendliche
	den länger (bis zu 10 Stunden) beschäftigt werden. Für Arbeitnehmer, die für gefährliche Arbeiten eingesetzt werden, ist die Arbeitszeit auf 8 Stunden begrenzt; diese kann nur in Ausnahmefällen und restriktiver als sonst verlängert werden	Arbeitszeit bis 10 Stunden (an Tagen vor Sonn- und Feiertagen maximale Arbeitszeit 8 Stunden)	über 16 Jahre die tägliche Arbeitszeit während der Ernte auf 9 Stunden (Doppelwoche: 85 Stunden) begrenzt. Beschäftigung nur in der Zeit von 6.00 bis 20.00 Uhr (Ausnahmen für einzelne Berufsparten)
Schichtarbeit	Bei Arbeiten, die einen ununterbrochenen Fortgang erfordern, dürfen männliche Arbeitnehmer innerhalb von 3 Wochen einmal zu einer Schicht von höchstens 16stündiger Dauer herangezogen werden (Ruhezeiten von 2 x 24 Stunden vorgeschrieben). Für Kraftfahrer und Beifahrer gilt: Die ununterbrochene Fahrzeit darf höchstens 4 1/2 Stunden betragen, danach Ruhepause von mindestens 30 Minuten. Die Zeit an Steuer eines Kfz ist auf 8 Stunden innerhalb einer Schicht begrenzt, die Arbeitszeit einschließlich Ruhepausen auf 12 Stunden		Schichtarbeit darf 10 Stunden, im Bergbau unter Tage 8 Stunden, im Gaststättengewerbe, in der Landwirtschaft, auf Bau- und Montagestellen 11 Stunden nicht überschreiten
Ruhezeiten, Ruhepausen	Arbeitnehmern ist nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine Ruhezeit von mindestens 11 Stunden zu gewähren (in Gastwirtschaften, Beherbergungsbetrieben und im Verkehrswesen Verkürzung auf 10 Stunden möglich; in den beiden zuerst genannten Bereichen ist den Arbeitnehmern in jeder Woche eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens 24 Stunden im Anschluß an eine Nachtruhe zu gewähren). Männlichen Arbeitnehmern sind bei einer Arbeitszeit von mehr als 6 Stunden mindestens eine Ruhepause von 30 Minuten oder zwei Ruhepausen von 15 Minuten zu gewähren	Ruhepausen müssen mindestens bei einer Arbeitszeit von 4 1/2 bis 6 Stunden 20 Minuten, von 6 bis 8 Stunden 30 Minuten, von 8 bis 9 Stunden 45 Minuten und von über 9 Stunden 1 Stunde betragen. Sonderbestimmungen für werdende Mütter (vgl. Übersicht 3)	Ruhepausen müssen mindestens 30 Minuten bei einer täglichen Arbeitszeit von 4 1/2 bis 6 Stunden und 1 Stunde bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 6 Stunden betragen

	Generelle Regelung	Sonderregelungen für	
		Frauen	Jugendliche
Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen	<p>Zu Arbeiten an Sonn- und Feiertagen können Arbeitnehmer nicht verpflichtet werden. Ausnahmen vom Sonn- und Feiertagsbeschäftigungsverbot:</p> <p>1. Arbeitnehmer in der Eisen- und Stahlindustrie an bestimmten Arbeitsplätzen (an Hoch-, Niederschacht- und Stahlföfen sowie an Konvertern und Walzenstraßen). Arbeitszeit darf 8 Stunden nicht überschreiten (kann nur unter bestimmten Bedingungen bis auf 12 Stunden verlängert werden). Vorgeschrieben sind Ruhezeiten an einer Mindestanzahl von Sonntagen (Verordnung über Ausnahmen vom Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in der Eisen- und Stahlindustrie vom 7. Juli 1961 (BGBl. I, S. 900) in der Fassung vom 31. Juli 1968 (BGBl. I, S. 885), geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 24. April 1986 (BGBl. I, S. 560 [562]))</p> <p>2. Arbeitnehmer in der Papierindustrie an bestimmten Arbeitsplätzen (Herstellung von Papier, Pappe und Karton mit bestimmten Mindestbahnenlängen sowie von Zellstoffwatte, Textilersatz, Krepp- und Papier mit bestimmten Mindestarbeitsgeschwindigkeiten). Vorgeschrieben sind Ruhezeiten an einer Mindestanzahl von Sonntagen (Verordnung über Ausnahmen vom Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in der Papierindustrie vom 20. Juni 1963 (BGBl. I, S. 491), geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 24. April 1986 (BGBl. I, S. 560 [562]))</p>		<p>An Samstagen sowie an Sonn- und Feiertagen dürfen Jugendliche nicht beschäftigt werden. Zulässig ist die Beschäftigung an diesen Tagen u.a. in den Bereichen Krankenanstalten, Einzelhandel, Verkehrswesen, Landwirtschaft, Gaststätten, private Haushalte, Sport, ärztlicher Notdienst (mindestens zwei Samstage und Sonntage im Monat sollten beschäftigungsfrei bleiben). In einem Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrags in einer Betriebsvereinbarung sind in geringem Umfang abweichende Regelungen möglich</p>
<p>(a) Die Arbeitszeitordnung enthält auch Bestimmungen zum Beschäftigungsverbot für Frauen, vgl. dazu Übersicht 3.</p>			

Quelle: Hilger, Kirschner [versch. Jgg.].

Arbeitnehmer. Gesonderte Arbeitszeitregelungen gibt es außerdem für bestimmte Berufe, so u. a. für Kraftfahrer und Beifahrer, sowie für bestimmte Tätigkeiten, z. B. für Arbeitnehmer, die bei gefährlichen Arbeiten eingesetzt werden.

In Zusammenhang mit der werktäglichen Arbeitszeitregelung steht auch das prinzipielle Verbot der Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen in gewerblichen Betrieben, das auf der Gewerbeordnung basiert. Dieses Verbot gilt allgemein nicht für aufschiebbare Arbeiten zur Kontrolle und Instandhaltung der Betriebsanlagen sowie für Vorbereitungsarbeiten zur Gewährleistung des vollen Betriebs an Werktagen. Weitere Ausnahmen sind vorgesehen für Tätigkeiten bei Produktionsverfahren, die nicht unterbrochen oder aufgeschoben werden können, sowie für Arbeiten zur Vermeidung des Verderbens von Rohstoffen oder des Mißlingens von Arbeitsergebnissen [Zmarzlik, 1988, S. 259]. Gesetzliche Ausnahmeregelungen in bezug auf Sonn- und Feiertagsarbeit gibt es bisher vor allem für bestimmte Funktionsbereiche in der Eisen- und Stahlindustrie sowie für die Papierindustrie (Übersicht 1). In letzter Zeit haben zunehmend industrielle Unternehmen anderer Branchen, die sich in einem scharfen internationalen Wettbewerb befinden, versucht, für besonders kapitalintensive Fertigungsbereiche, bei denen Produktionsunterbrechungen mit sehr hohen Kosten verbunden sind, Ausnahmen vom Beschäftigungsverbot an Sonn- und Feiertagen zu erreichen; Vorreiter waren dabei Unternehmen der elektrotechnischen Industrie. Ihren Bemühungen um Betriebsvereinbarungen über ergänzende Arbeitsschichten am Wochenende sind bisher nur Teilerfolge beschieden gewesen.

Als eine Form der indirekten Arbeitszeitregelung ist das Ladenschlußgesetz von 1956 anzusehen; in diesem Gesetz werden Beginn und Ende der möglichen Beschäftigungszeiten an Werktagen sowie die maximale Beschäftigungszeit an Sonn- und Feiertagen bestimmt. Nach diesem bundesweit gültigen Gesetz müssen Ladengeschäfte an Sonn- und Feiertagen sowie montags bis freitags bis 7.00 und ab 18.30 Uhr geschlossen gehalten werden; die entsprechenden Zeiten für den Ladenschluß am Sonnabend sind bis 7.00 und ab 14.00 Uhr (ergänzend jeweils am ersten Sonnabend im Monat ab 18.00 Uhr). Während der vorgeschriebenen Ladenschlußzeiten können nur Apotheken, Zeitungsgeschäfte, Tankstellen, Warenautomaten und Verkaufsstellen auf Personenbahnhöfen sowie Geschäfte auf Flughäfen und in Fährhäfen zeitlich begrenzt ihre Dienste

anbieten. Darüber hinaus sind die Landesregierungen ermächtigt, in Kur- und Erholungsorten den Verkauf von bestimmten Waren außerhalb der normalen Öffnungszeiten zu gestatten. Aber auch dabei sind die Verkaufszeiten und die Zahl der öffnungsfreien Sonn- und Feiertage eingeschränkt (Übersicht 2). Eine solch weitgehende Reglementierung des Einzelhandels ist in anderen Industrieländern - wie in Schweden, Frankreich und in den Vereinigten Staaten - unbekannt.

#### Übersicht 2 - Wichtigste Bestimmungen zum Ladenschluß in der Bundesrepublik

Gesetzliche Grundlage	Gesetz über den Ladenschluß vom 28. November 1956 (BGBl. I, S. 875), in der im BGBl. III Gliederungsnummer 8050-20 veröffentlichten Fassung, mehrfach geändert, zuletzt durch Gesetz vom 18. Dezember 1987 (BGBl. I, S. 2793); Gesetz zur Einführung eines Dienstleistungsabends vom 10. Juli 1989 (BGBl. I, S. 1382)
Anwendungsbereich	Ladengeschäfte aller Art, Apotheken, Tankstellen, Warenautomaten und Bahnhofsverkaufsstellen; sonstige Verkaufsstände und Verkaufshallen von Genossenschaften
Ladenschlußzeiten	<p>Verkaufsstellen müssen - vorbehaltlich der Ausnahmen - zu folgenden Zeiten geschlossen sein:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. an Sonn- und Feiertagen</li> <li>2. montags bis freitags bis 7.00, in Verkaufsstellen für Backwaren bis 6.30 Uhr, und ab 18.30 Uhr</li> <li>3. sonnabends bis 7.00, in Verkaufsstellen für Backwaren bis 6.30 Uhr, und ab 14.00 Uhr; am ersten Sonnabend im Monat oder (wenn dieser auf einen Feiertag fällt) am zweiten Sonnabend im Monat sowie an den vier aufeinanderfolgenden Sonnabenden vor dem 24. Dezember ab 18.00 Uhr, in den Monaten April bis September ab 16.00 Uhr</li> <li>4. am 24. Dezember (wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt) ab 14.00 Uhr</li> </ol> <p>Dienstleistungsbetrieben sowie den Dienststellen des Bundes mit regem Publikumsverkehr wird empfohlen, an jedem Donnerstag, der kein gesetzlicher Feiertag ist, einen Dienstleistungsabend bis 20.30 Uhr einzurichten. Dies gilt nicht für den Gründonnerstag</p>
Ausnahmeregelungen	<p><b>Apotheken</b> dürfen an allen Tagen während des ganzen Tages geöffnet sein. An Werktagen während der allgemeinen Ladenschlußzeiten sowie an Sonn- und Feiertagen ist nur die Abgabe aus dem eigentlichen Apothekensortiment zulässig. Die im jeweiligen Bundesland zuständige Verwaltungsbehörde hat für eine Gemeinde oder für benachbarte Gemeinden mit mehreren Apotheken anzuordnen, daß während der allgemeinen Ladenschlußzeiten und darüber hinaus montags bis</p>

## noch Übersicht 2

sonnabends von 7.00 bis 8.00 Uhr abwechselnd ein Teil der Apotheken geschlossen sein muß

**Verkauf von Zeitungen und Zeitschriften:** Kioske dürfen für Verkauf an Werktagen von 6.00 bis 19.00 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen von 11.00 bis 13.00 Uhr geöffnet sein

**Tankstellen** dürfen an allen Tagen während des ganzen Tages geöffnet sein; während der allgemeinen Ladenschlußzeiten sowie an Sonn- und Feiertagen ist nur der Verkauf von Betriebsstoffen und von notwendigen Ersatzteilen für Kraftfahrzeuge gestattet

**Warenautomaten** dürfen an allen Tagen während des ganzen Tages benutzbar sein (falls sie vom Inhaber einer Verkaufsstelle oder mit seiner Zustimmung von einem anderen aufgestellt sind und Waren des Sortiments der offenen Verkaufsstellen angeboten werden)(a)

**Verkaufshallen auf Personenbahnhöfen** dürfen an allen Tagen während des ganzen Tages geöffnet sein (am 24. Dezember nur bis 17.00 Uhr). Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß in Städten mit über 200000 Einwohnern Verkaufshallen auf Personenbahnhöfen des Schienennahverkehrs und Verkaufshallen innerhalb einer baulichen Anlage, die einen Personenbahnhof mit einem Verkehrsknotenpunkt des Nah- und Fernverkehrs verbindet, an Werktagen von 6.00 bis 22.00 Uhr geöffnet sein dürfen

**Verkaufsstellen auf Flughäfen und Fährhäfen** dürfen an allen Tagen während des ganzen Tages geöffnet sein. Während der allgemeinen Ladenschlußzeiten ist nur der Verkauf von Reisebedarf an Reisende zulässig. Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß auf internationalen Verkehrsflughäfen und internationalen Fährhäfen Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs sowie Geschenkartikel während der allgemeinen Ladenschlußzeiten auch an andere Personen als an Reisende abgegeben werden dürfen

**Verkauf in Kur- und Erholungsheimen** von bestimmten Warengruppen: Voraussetzungen und Bedingungen dazu können durch Rechtsverordnungen der Landesregierungen bestimmt werden. Verkauf beschränkt auf jährlich höchstens 40 Sonn- und Feiertage (bis zu 8 Stunden) und sonnabends bis spätestens 20.00 Uhr

**Verkauf in ländlichen Gebieten an Sonntagen:** Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen Geschäfte während der Zeit der Feldbestellung und der Ernte an Sonn- und Feiertagen bis zu 2 Stunden und an Werktagen eine Stunde länger als sonst zulässig geöffnet sein dürfen

**Verkauf bestimmter Waren an Sonn- und Feiertagen** zulässig; beschränkt auf die Warengruppen: Milch und Milcher-

## noch Übersicht 2

	zeugnisse, Bäcker- und Konditoreiwaren, frische Früchte, Blumen und Zeitungen. Durch Rechtsverordnung wird bestimmt, wie lange die Geschäfte geöffnet haben dürfen
Besonderer Schutz der Arbeitnehmer	Die Dauer der Beschäftigungszeit des einzelnen Arbeitnehmers an Sonn- und Feiertagen darf 8 Stunden nicht überschreiten In Verkaufsstellen, die an Sonn- und Feiertagen geöffnet sein dürfen, dürfen Arbeitnehmer an jährlich höchstens 22 Sonn- und Feiertagen und sonnabends bis 18.00 Uhr beschäftigt werden Arbeitnehmer, die an Sonn- und Feiertagen beschäftigt werden, sind, wenn die Beschäftigung länger als 3 Stunden dauert, an einem Werktag derselben Woche ab 13.00 Uhr, wenn sie länger als 6 Stunden dauert, an einem ganzen Werktag derselben Woche von der Arbeit freizustellen; mindestens jeder 3. Sonntag muß beschäftigungsfrei bleiben
(a)	Diese Bestimmung ist vom Bundesverfassungsgericht durch Urteil vom 21. Februar 1962 (BGBl. I, S. 166 = BB, 1962, S. 256) für nichtig erklärt worden.

Quelle: Hilger, Kirschner [1988, H. 14, S. 82-91].

Begründet wurden diese schematischen Restriktionen zum einen damit, daß es notwendig sei, die Arbeitnehmer vor übermäßig langen und unregelmäßigen Beschäftigungszeiten zu schützen (insoweit sind die Ladenschließzeiten auch kontrollfähige Arbeitszeitbestimmungen; vgl. Sachverständigenrat [1987, S. 198]). Zum anderen sollten gleiche Wettbewerbsbedingungen im Einzelhandel hergestellt werden, und einer Konzentration auf dieser Handelsstufe sollte entgegengewirkt werden. In der gegenwärtigen Diskussion über eine Auflockerung bzw. Beseitigung der Ladenschlußregelung wird auch immer wieder geäußert, daß bei einer Beseitigung der Ladenschlußregelung die Öffnungszeiten der Geschäfte und die Beschäftigungszeiten des Verkaufspersonals verlängert werden würden und die Kosten und Verkaufspreise - bei stagnierenden Umsätzen - steigen würden. Diese gegen eine Aufhebung der Ladenschlußregelung vorgebrachten Argumente sind indessen wenig stichhaltig. Glismann und Nehring [1988, S. 102 ff.] verweisen auf Erfahrungen, die in Schweden nach der Deregulierung der Öffnungszeiten im Einzelhandel gemacht worden sind, und folgern, daß mit den oben genannten nachteiligen Aus-

wirkungen nicht zwangsläufig zu rechnen sei, da auch gegenläufige Effekte erwartet werden könnten. Außerdem ist unter ordnungspolitischen Aspekten nicht einsichtig, daß durch eine Reglementierung der Ladenschließungszeiten die Konsumentensouveränität sowie die unternehmerische Angebotssouveränität eingeschränkt werden. Ein allererster Schritt zur Auflockerung der Ladenschließungsregelung ist der im Oktober 1989 eingeführte Dienstleistungsabend mit längeren Öffnungszeiten der Einzelhandelsgeschäfte am Donnerstag.

## 2. Arbeitsschutz für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern

Besonderer Arbeitsschutz besteht für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern. Im Rahmen einer Reihe von Gesetzen sind die Beschäftigungsbedingungen insbesondere von Frauen, Jugendlichen und Schwerbehinderten bundesweit geregelt worden. Der besondere Arbeitsschutz erstreckt sich bei den einzelnen Personengruppen von Auflagen zur Gestaltung der Arbeitsplätze über Beschäftigungspflichten und Arbeitsverbote bis zu erweiterten Urlaubsansprüchen und einem besonderen Kündigungsschutz (Übersicht 3). So ist es nicht zulässig, Frauen mit körperlich schweren Arbeiten z.B. in Bergwerken, Salinen und Aufbereitungsanlagen sowie auch in Kokereien und im Bereich der Beförderung von Roh- und Werkstoffen bei Bauten zu beschäftigen. Besonderer Arbeitsschutz gilt den werdenden und stillenden Müttern. Für diese ist eine Mutterschutzfrist mit Beschäftigungsverboten festgelegt, die 6 Wochen vor der Geburt beginnt und 8 Wochen nach der Entbindung endet. Im Anschluß an die Mutterschutzfrist kann ein bezahlter Mutterschaftsurlaub (bis zum Kindesalter von 6 Monaten) sowie ein zeitlich begrenzter Erziehungsurlaub in Anspruch genommen werden. Ergänzt wird diese Regelung durch einen besonderen Kündigungsschutz: Arbeitnehmerinnen sind während der Schwangerschaft und bis zum Ablauf von 4 Monaten nach der Entbindung unkündbar; ähnliches gilt für den Mutterschaftsurlaub und den sich anschließenden Erziehungsurlaub.

Wichtigste Elemente des Arbeitsschutzes für Jugendliche sind einmal das Beschäftigungsverbot für alle Jugendliche unter 15 Jahren (Ausnahme u. a. bei Beschäftigungs- und Arbeitstherapien sowie bei Betriebspraktiken und bei geringen Dienstleistungen) und die Bestimmung, daß

Übersicht 3 - Wichtige Bestimmungen des Arbeitsschutzes für bestimmte Personengruppen in der Bundesrepublik

	Frauen	Jugendliche	Schwerbehinderte
Wichtigste gesetzliche Grundlage	Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter (Mutterschutzgesetz) vom 24. Januar 1952 (BGBl. I, S. 69) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. April 1968 (BGBl. I, S. 315), mehrfach geändert, zuletzt durch § 38 des Bundeserziehungsgeldgesetzes vom 6. Dezember 1985 (BGBl. I, S. 2154 [2162])	Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz) vom 12. April 1976 (BGBl. I, S. 965), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Oktober 1984 (BGBl. I, S. 1277)	Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 26. August 1986 (BGBl. I, S. 1421, S. 1550)
Geltungsbereich	Gilt für Frauen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen und die mit Heimarbeit beschäftigt werden	Beschäftigung von Personen, die noch nicht 18 Jahre alt sind und sich in der Berufsausbildung (oder ähnlichem Arbeitsverhältnis) befinden oder Arbeitnehmer (auch Heimarbeiter) sind. Im Sinne dieses Gesetzes ist Jugendlicher, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist, und Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist	Schwerbehinderte im Sinne dieses Gesetzes sind Personen mit einem Grad der Behinderung von wenigstens 50 vH (Personen mit einer Behinderung von mindestens 30 vH können unter bestimmten Voraussetzungen gleichgestellt werden)
Gestaltung des Arbeitsplatzes	Bei der Einrichtung und Unterhaltung des Arbeitsplatzes sowie bei der Regelung der Beschäftigung sind die erforderlichen Vorkehrungen und Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit der werdenden oder stillenden Mutter zu treffen	Bei der Einrichtung und Unterhaltung der Arbeitsstätte sind Vorkehrungen und Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz gegen Gefahren für Leben und Gesundheit sowie zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der körperlichen oder seelisch-geistigen Entwicklung der Jugendlichen erforderlich sind	

noch Übersicht 3

	Frauen	Jugendliche	Schwerbehinderte
Beschäftigungspflicht			Private und öffentliche Arbeitgeber, die über mindestens 16 Arbeitsplätze verfügen, haben auf wenigstens 6 vH der Arbeitsplätze Schwerbehinderte zu beschäftigen (Pflichtsatz kann auf 10 vH erhöht oder auf 4 vH herabgesetzt werden). Bei Nichteinhaltung dieser Gesetze ist eine Ausgleichsabgabe von monatlich 150 DM je unbesetzten Pflichtplatz zu entrichten. Die Einkünfte aus dieser Abgabe dürfen nur zur Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter sowie für Leistungen zur begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben verwendet werden
Beschäftigungsverbote	Frauen dürfen für Arbeiten in Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten, unterirdisch betriebenen Brüchen und Gruben nicht unter Tage, ferner bei der Förderung, beim Transport und der Verladung auch nicht über Tage eingesetzt werden; dies gilt auch für Kokereien sowie für die Beförderung von Roh- und Werkstoffen bei Bauten. Beschäftigungsverbot außerdem für die Nachtzeit von 20.00 bis 6.00 Uhr und an Tagen vor Sonn- und Fei-	Die Beschäftigung von Kindern (noch nicht 14 Jahre alt) ist verboten. Ausnahmen bei Beschäftigungs- und Arbeitstherapie und Betriebspraktikum sowie bei Beschäftigung von Kindern - über 13 Jahre alt - in der Landwirtschaft (bis zu 3 Stunden täglich) und bei geringen Dienstleistungen. Außerdem behördliche Ausnahmen bei zeitlich eng begrenzter Mitwirkung in Theatern und bei Musikaufführungen.	

	Frauen	Jugendliche	Schwerbehinderte
	<p>ertagen nicht nach 17.00 Uhr. - Werdende Mütter dürfen nicht beschäftigt werden, soweit nach ärztlichem Zeugnis Leben oder Gesundheit von Mutter oder Kind gefährdet sind. Beschäftigungs- verbot in den letzten 6 Wochen vor der Entbindung, es sei denn, daß sie sich zur Arbeits- leistung ausdrücklich bereit erklären; soweit kein Anspruch auf Mutterschaftsgeld besteht, sind die durchschnittlichen Verdienste weiter zu gewähren. Außerdem bestehen Beschäfti- gungsverbote für schwere kör- perliche Arbeiten sowie für Arbeiten, bei denen die wer- denden Mütter schädlichen Ein- wirkungen von gesundheitsge- fährdenden Stoffen oder Strah- len, von Staub, Gasen oder Dämpfen, von Hitze, Kälte oder Nässe, von Erschütterungen oder Lärm ausgesetzt sind. Wöchnerinnen dürfen bis zum Ablauf von 8 Wochen nach der Entbindung nicht beschäftigt werden (nach Früh- und Mehr- lingsgeburten 12 Wochen)</p>	<p>Die Beschäftigung Jugendlicher unter 15 Jahren ist verboten. Jugendliche (nicht mehr in der Vollzeitschulpflicht), die noch nicht 15 Jahre alt sind, dür- fen im Berufsausbildungsver- hältnis und außerhalb davon nur mit leichten Arbeiten bis zu 7 Stunden täglich und 35 Stunden wöchentlich beschäf- tigt werden. Jugendliche dür- fen nicht mit gefährlichen Ar- beiten, mit Akkordarbeit sowie mit Arbeiten unter Tage be- schäftigt werden (Ausnahme: Jugendliche über 16 Jahre bei Ausbildungsmaßnahmen)</p>	

noch Übersicht 3

	Frauen	Jugendliche	Schwerbehinderte
Mehrarbeit, Sonn- und Feiertagsarbeit	Werdende und stillende Mütter dürfen nicht mit Mehrarbeit, nicht von 20.00 bis 6.00 Uhr und nicht an Sonn- und Feiertagen beschäftigt werden	Zur Höchstarbeit, Schichtarbeit und Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen vgl. Übersicht 1	Schwerbehinderte sind auf ihr Verlangen hin von Mehrarbeit freizustellen
Ergänzender Urlaub	Mütter haben im Anschluß an die Mutterschutzfrist Anspruch auf Mutterschaftsurlaub, bis das Kind 6 Monate alt wird (bestimmte Voraussetzungen); für diese Zeit wird Mutterschaftsgeld gezahlt. Für den Zeitraum, für den Erziehungsgeld bezahlt wird (für 12 Monate nach Geburt des Kindes), kann Erziehungsurlaub beansprucht werden (Kürzung des Erholungsurlaubs)		Schwerbehinderte haben Anspruch auf einen bezahlten zusätzlichen Urlaub von 5 Tagen im Urlaubsjahr (tarifliche und betriebliche Regelungen, die einen längeren Zusatzurlaub vorsehen, bleiben davon unberührt)
Kündigungsschutz	Kündigung während der Schwangerschaft und bis zum Ablauf von 4 Monaten nach der Entbindung ist unzulässig; außerdem Kündigungsverbot während des Mutterschaftsurlaubs und in den folgenden beiden Monaten sowie während des Erziehungsurlaubs		Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses bedarf der vorherigen Zustimmung der Hauptfürsorgestelle (Ausnahmen u.a. bei einem Arbeitsverhältnis von nicht länger als 6 Monaten und sofern das 58. Lebensjahr vollendet ist und Anspruch auf Abfindung, Entschädigung oder ähnliche Leistung aufgrund eines Sozialplans oder Anspruch auf Knappschaftsausgleichsleistung besteht

Quelle: Vgl. Übersicht 1.

Jugendliche nicht mit gefährlichen Arbeiten, bei Akkordarbeit sowie bei Arbeiten unter Tage beschäftigt werden dürfen. Zum anderen gelten für diese Personengruppen restriktivere Regelungen in bezug auf die Höchstarbeitszeit, die Schichtarbeit und die Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen als für andere Arbeitnehmer (Übersicht 3).

Besonderen Stellenwert im Rahmen des Arbeitsschutzes für bestimmte Personengruppen haben die Regelungen für Schwerbehinderte. Mit dem Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft von 1986 wird angestrebt, die Beschäftigung von schwerbehinderten Arbeitnehmern nachhaltig zu fördern und deren Arbeitsplätze zu sichern. Wichtigstes Instrument dazu ist eine weitgehende Beschäftigungspflicht. So müssen private und öffentliche Arbeitgeber, die über mindestens 16 Arbeitsplätze verfügen, auf wenigsten 6 vH der Arbeitsplätze Schwerbehinderte beschäftigen (dieser Pflichtenatz kann auf 10 vH erhöht oder auf 4 vH reduziert werden) (Übersicht 3). Wird diese Quote nicht erfüllt, sind von den Unternehmen bzw. Institutionen Ausgleichsabgaben zu zahlen (monatlich 150 DM je unbesetzten Pflichtplatz). Die Einkünfte aus dieser Abgabe sollen zur Finanzierung von Maßnahmen zur Berufs- und Arbeitsförderung Schwerbehinderter sowie von Leistungen zur Hilfe dieser Personengruppe im Arbeits- und Berufsleben verwendet werden. In den vergangenen Jahren ist die Mindestquote für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte verschiedentlich nicht erreicht worden. Für Schwerbehinderte gilt außerdem ein besonderer Kündigungsschutz: Für eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses ist zumeist die vorherige Zustimmung der Hauptfürsorgestelle notwendig.

## **II. Regeln zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen**

### **1. Vorbemerkung**

Für den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen sind vor allem zwei Gesetze von Bedeutung: das Kündigungsschutzgesetz aus dem Jahr 1951 (KSchG)<sup>1</sup> und das Betriebsverfassungsgesetz aus dem Jahr 1972

<sup>1</sup> Mehrfach geändert, zuletzt durch das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) vom 26. April 1985.

(BetrVG)<sup>1</sup>. Das Kündigungsschutzgesetz enthält Normen, die die Möglichkeiten des Arbeitgebers zur Auflösung von einzelnen Arbeitsverhältnissen einschränken. Im Betriebsverfassungsgesetz werden dem Betriebsrat Mitbestimmungsrechte bei Kündigungen eingeräumt. Diese Rechte beziehen sich einmal auf einzelne Kündigungen (§§ 102-104 KSchG); von besonderer Bedeutung sind jedoch die Mitbestimmungsrechte im Fall von Betriebsänderungen, die wesentliche Nachteile für die gesamte Belegschaft oder für große Teile der Belegschaft zur Folge haben (§ 111-113 KSchG). In Unternehmen, die der Mitbestimmung unterliegen,<sup>2</sup> ist der Unternehmer verpflichtet, mit dem Betriebsrat solche Betriebsänderungen zu beraten und einen Interessenausgleich zwischen unternehmerischem Anliegen und Belangen der Belegschaft herbeizuführen; zumeist werden die Nachteile von Betriebsänderungen für die Arbeitnehmer durch einen Sozialplan abgegolten; dieser ist auch durch den Betriebsrat erzwingbar.

Neben dem Kündigungsschutzgesetz und dem Betriebsverfassungsgesetz ist für den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen das Richterrecht von besonderer Bedeutung; in keinem anderen Bereich der Rechtsprechung hat das Richterrecht so dazu beigetragen, das Recht fortzubilden wie im Arbeitsrecht [Reuter, 1985a]. Kündigungsschutz und Sozialplanpflicht sind in der Arbeitsgerichtsbarkeit entgegen den ursprünglichen Absichten des Gesetzgebers als Besitzstandsregeln zugunsten von Arbeitsplatzinhabern ausgelegt worden. Um dieser Entwicklung u. a. in der Rechtsprechung Rechnung zu tragen, wurde im Jahr 1985 das Beschäftigungsförderungsgesetz verabschiedet. Dieses Gesetz erweitert die Möglichkeiten zum Abschluß von befristeten Arbeitsverträgen und zur Überlassung von Arbeitnehmern; ferner enthält es Änderungen zum Betriebsverfassungsgesetz, durch die eine Einschränkung der Sozialplanpflicht bzw. der Leistungen aus einem Sozialplan vorgenommen wird.

Im folgenden werden zunächst die einzelnen Normen, auf denen der Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen beruht, nach dem Rechtsstand von vor 1985 dargestellt. Dann wird kurz auf die Bedeutung des Richterrechts für diesen Rechtsbereich eingegangen. Es folgt eine Darstel-

<sup>1</sup> Mehrfach geändert, zuletzt durch Art. 2 BeschFG vom 26. April 1985.

<sup>2</sup> Zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer vgl. im einzelnen Abschnitt B. VI.

lung der Änderungen, die durch das Beschäftigungsförderungsgesetz im Jahr 1985 eingetreten sind. Schließlich wird nach den Zielen gefragt, die durch diese Regelungen erreicht werden sollen. Diese Ziele sind der Ausgangspunkt der Wirkungsanalyse in Kapitel D.

## 2. Die Normen im einzelnen

### a. Kündigungsschutz

Die Bestimmungen des Kündigungsschutzes schränken nur die Möglichkeiten des Arbeitgebers zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen ein, nicht aber die des Arbeitnehmers. Die wichtigsten Regelungen zum Schutz eines bestehenden Arbeitsverhältnisses des Kündigungsschutzgesetzes sind:

- "Sozial ungerechtfertigte" Kündigungen sind unwirksam, sofern ein Arbeitsverhältnis in demselben Betrieb oder Unternehmen länger als sechs Monate bestanden hat. Als "sozial ungerechtfertigt" gilt eine Kündigung, die nicht in der Person oder dem Verhalten des Arbeitnehmers begründet liegt und die nicht durch dringende betriebliche Erfordernisse bedingt ist. Als "sozial ungerechtfertigt" gelten auch Kündigungen, bei denen gegen betriebsinterne Richtlinien für die Beendigung von Arbeitsverhältnissen verstoßen wird oder wenn der Arbeitnehmer an einem anderen Arbeitsplatz im Unternehmen hätte weiterbeschäftigt werden können. Liegen dringende betriebliche Erfordernisse für Entlassungen vor, so ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Auswahl der freizusetzenden Arbeitskräfte nach sozialen Kriterien zu treffen (z. B. Alter, Familienstand, Gesundheitszustand).<sup>1</sup> Läßt der Arbeitgeber solche Gesichtspunkte außer acht, gilt die Kündigung ebenfalls als "sozial ungerechtfertigt" und ist damit nicht wirksam (§ 1 KSchG).
- Arbeitnehmer können gegen Kündigungen beim Arbeitsgericht Klage auf Feststellung erheben, daß das Arbeitsverhältnis nicht aufgelöst ist (§ 4 KSchG). Stellt das Arbeitsgericht fest, daß eine Kündigung un-

<sup>1</sup> Nach der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte hat der Arbeitgeber eine Vielzahl von Kriterien zu beachten (vgl. dazu im einzelnen S. 29 f.).

wirksam ist, kann auf Antrag des Arbeitnehmers oder des Arbeitgebers das Arbeitsverhältnis dennoch durch Gerichtsbeschluß aufgelöst werden, sofern eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar gilt. In diesem Fall wird der Arbeitgeber stets zur Zahlung einer Abfindung verurteilt (§ 9 KSchG). Die Höhe der Abfindung ist auf einen Betrag bis zu zwölf Monatsverdiensten, bei älteren Arbeitnehmern mit langjährigen Beschäftigungsverhältnissen auf bis zu achtzehn Monatsverdiensten festzusetzen (§ 10 KSchG).<sup>1</sup>

- Will der Arbeitgeber im Verhältnis zur Gesamtbelegschaft vergleichsweise viele Kündigungen innerhalb von 30 Kalendertagen aussprechen,<sup>2</sup> so hat er dem Arbeitsamt vorher Anzeige zu erstatten (§ 17 KSchG). Solche anzeigepflichtigen Entlassungen werden erst nach Ablauf eines Monats wirksam (Entlassungssperre; § 18 KSchG). Vor Ablauf eines Monats werden die Entlassungen nur wirksam, wenn das Landesarbeitsamt einem entsprechenden Antrag zustimmt. Das Landesarbeitsamt kann aber auch entscheiden, daß die Entlassungen nicht vor Ablauf von zwei Monaten nach Eingang der Anzeige in Kraft treten. Endgültig verhindern kann das Landesarbeitsamt die Entlassungen aber nicht.<sup>3</sup>

Nach § 613a BGB hat seit einer Gesetzesänderung im Jahr 1980 im Fall einer Betriebsübernahme der Übernehmer in alle bestehenden Arbeitsverträge einzutreten. Rechte, die ein Arbeitnehmer aus dem Kün-

<sup>1</sup> "Hat der Arbeitnehmer das fünfzigste Lebensjahr vollendet und hat das Arbeitsverhältnis mindestens fünfzehn Jahre bestanden, so ist ein Betrag bis zu fünfzehn Monatsverdiensten, hat der Arbeitnehmer das fünf und fünfzigste Lebensjahr vollendet und hat das Arbeitsverhältnis mindestens zwanzig Jahre bestanden, so ist ein Betrag bis zu achtzehn Monatsverdiensten festzusetzen" (§ 10 Abs. 2 KSchG).

<sup>2</sup> Die Anzeigepflicht besteht in Betrieben mit 21 bis 59 Beschäftigten ab 5, in Betrieben mit 60 bis 499 Beschäftigten ab 26 oder 10 vH, in Betrieben mit mehr als 500 ab 30 zu entlassenden Arbeitnehmern.

<sup>3</sup> Die Entscheidungen des Landesarbeitsamtes werden durch einen Ausschuß getroffen, der sich aus dem Präsidenten des Landesarbeitsamtes (oder seinem Vertreter) als Vorsitzenden und je zwei Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften zusammensetzt. Der Ausschuß trifft seine Entscheidungen mit Stimmenmehrheit. Die Regel ist eine Entlassungssperre von einem Monat. Verkürzungen der Sperrzeit und Verlängerungen auf zwei Monate sind nach Auskunft des Landesarbeitsamtes Hamburg/Schleswig-Holstein recht selten.

digungsschutzgesetz gegenüber seinem bisherigen Arbeitgeber ableiten konnte, gelten also auch gegenüber dem neuen Arbeitgeber.

In engem Zusammenhang mit dem Kündigungsschutzgesetz steht das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aus dem Jahr 1972. Es regelt die Rechtsverhältnisse, unter denen ein selbständiger Unternehmer einen Arbeitnehmer, mit dem er einen Arbeitsvertrag geschlossen hat, vorübergehend an einen anderen Unternehmer "ausleiht". Das Rechtsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Überlasser besteht fort, der Arbeitnehmer ist aber verpflichtet, für den Betrieb des Entleihers nach dessen Weisungen zu arbeiten [Halbach et al., 1981, S. 138]. Das Tätigwerden einer Firma zur Arbeitnehmerüberlassung bedarf nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz einer Erlaubnis durch die Bundesanstalt für Arbeit. Das Überlassen von Arbeitnehmern war vor Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes im Jahr 1985 auf einen Zeitraum von höchstens drei Monaten begrenzt. Durch diese enge Begrenzung sollte erreicht werden, daß der Bestandsschutz, den das Kündigungsschutzgesetz bietet, nicht unterlaufen werden kann.<sup>1</sup>

Durch den Abschluß befristeter Arbeitsverträge wäre es möglich, die Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes zu umgehen, insbesondere dadurch, daß Arbeitsverhältnisse wiederholt befristet werden (Kettenverträge). Deshalb hat das Bundesarbeitsgericht entschieden, daß befristete Arbeitsverträge nicht rechtswirksam sind, sofern bei Abschluß des Vertrages für die Befristung keine sachlichen Gründe vorgelegen haben [Halbach et al., 1981, S. 50 f.]. Als sachliche Gründe für eine Befristung gelten z.B. Arbeitsverträge im Saisongewerbe oder mit Künstlern und Schauspielern. Kein sachlicher Grund ist etwa in der Sorge des Arbeitgebers zu sehen, die Auftragslage könne sich verschlechtern.

#### *b. Sozialplananspruch*

Das Betriebsverfassungsgesetz räumt dem Betriebsrat ein generelles Anhörungsrecht bei Kündigungen ein; eine Kündigung, die ohne Anhö-

---

<sup>1</sup> Nach Becker [1984] ist das "dualistisch konzipierte" Kündigungsschutzrecht nicht in der Lage, für Leiharbeitsverhältnisse einen "effizienten Bestandsschutz" zu gewährleisten.

rung des Betriebsrats ausgesprochen wird, ist unwirksam (§ 102 BetrVG). Darüber hinaus müssen in Betrieben mit mehr als 20 wahlberechtigten Arbeitnehmern geplante Betriebsänderungen, die "wesentliche Nachteile für die Belegschaft oder erhebliche Teile derselben zur Folge haben können", mit dem Betriebsrat beraten werden. Zu solchen Betriebsänderungen zählen Einschränkungen, Stilllegungen, Verlegungen oder Zusammenschlüsse von Betrieben oder Betriebsteilen, grundlegende Änderungen der Organisation, des Zwecks oder der Anlagen von Betrieben sowie die Einführung neuer Arbeitsmethoden und Fertigungsverfahren (§ 111 BetrVG).

Durch die Beratung zwischen Unternehmer und Betriebsrat soll zweierlei erreicht werden: zum einen ein Interessenausgleich und zum anderen eine Einigung über Maßnahmen zum Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile, die den Arbeitnehmern durch beabsichtigte Betriebsänderungen entstehen. Unter Interessenausgleich wird eine einvernehmliche Lösung zwischen Betriebsrat und Unternehmer über die Betriebsänderung verstanden, z. B. ob oder zu welchem Zeitpunkt ein bestimmter Betriebsteil stillgelegt werden soll. Eine Einigung über Maßnahmen zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile, die in aller Regel zusammen mit einem Interessenausgleich beschlossen wird, wird als Sozialplan bezeichnet (§ 114 BetrVG).

Der Unternehmer ist zwar verpflichtet zu versuchen, mit dem Betriebsrat einen Interessenausgleich herbeizuführen, er ist jedoch letztlich frei in seiner Entscheidung, Betriebsänderungen durchzuführen. Unterläßt der Unternehmer den Versuch, zu einem Interessenausgleich zu gelangen oder hält er den dafür vorgesehenen Verfahrensweg nicht ein, so ist er zur Zahlung von Abfindungen verpflichtet. Die Nachteile erleidenden Arbeitnehmer haben dann ein individuelles Klagerecht beim Arbeitsgericht (§ 113 BetrVG). Für die Höhe der Abfindungen findet § 10 KSchG (s. o.) Anwendung.

Wenn der Betriebsrat letztlich zwar nicht verhindern kann, daß Betriebsänderungen mit nachteiligen Folgen für Beschäftigte durchgeführt werden, so kann er aber erzwingen, daß ein Sozialplan aufgestellt wird. Denn einigen sich Unternehmen und Betriebsrat nicht auf Maßnahmen zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile für betroffene Arbeitnehmer, so kann die Arbeitnehmerseite beantragen, daß die Einigungsstelle eine Entscheidung herbeiführt. Bei einer Entscheidung über einen So-

zialplan hat die Einigungsstelle sowohl die sozialen Belange der betroffenen Arbeitnehmer zu berücksichtigen als auch auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit ihrer Entscheidung für das Unternehmen zu achten (§ 112 BetrVG). Der Einigungsstelle gehören eine gleiche Anzahl von Vertretern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite an. Sie faßt die Beschlüsse mit Stimmenmehrheit, wobei sich der Vorsitzende zunächst der Stimme enthalten muß. Kommt eine Stimmenmehrheit nicht zustande, so nimmt der Vorsitzende an der Beschlußfassung teil.

### 3. Zur Bedeutung des Richterrechts

Von großem Einfluß auf den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen ist die Rechtsprechung durch die Arbeitsgerichte. Eine vielzitierte Diagnose der Arbeitsrechtspraxis lautet: "Der Richter ist der eigentliche Herr des Arbeitsrechts. Er wertet selbst, und er prüft die Wertungen des Normgebers".<sup>1</sup> Der große Einfluß der Rechtsprechung ist deshalb besonders problematisch, weil über die Rolle des Arbeitsrechts im marktwirtschaftlichen System sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen und dadurch eine weitverbreitete Rechtsunsicherheit entsteht. Eine Extremposition lautet, daß der Auftrag des Arbeitsrechts darin liegt, den Klassenkonflikt zwischen Kapital und Arbeit zu regeln. Aus einer solchen Position heraus werden arbeitsrechtliche Normen begriffen als "Waffenstillstandslinien zwischen der besitzenden und arbeitenden Klasse, die anzeigen, in welchem Umfang die Arbeitnehmer der Gegenseite die Beachtung ihrer Interessen aufzwingen können".<sup>2</sup> Andererseits wird die Auffassung vertreten, daß das Arbeitsrecht einen Ordnungsauftrag vor dem Hintergrund der Funktionszusammenhänge in einer Marktwirtschaft zu erfüllen habe. Danach wird den Schutzinteressen der Arbeitnehmerschaft die Aufgabe von Unternehmen in einer Marktwirtschaft gegenübergestellt [Reuter, 1985b].

Die herrschende Meinung einschließlich der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung ignoriert zwar nicht gänzlich den Ordnungsauftrag des

<sup>1</sup> Gamillscheg [1964], zitiert nach Reuter [1985a, S. 321].

<sup>2</sup> Däubler [1982, S. 41].

Arbeitsrechts, doch neigt sie überwiegend der Ansicht zu, daß das Arbeitsrecht ein Instrument zum Schutz der Arbeitnehmer gegenüber den Kapitalinteressen sei. Insbesondere in der erstinstanzlichen Rechtsprechung der Arbeitsgerichte findet die letztgenannte Position deutlich ihren Niederschlag [Reuter, 1985b, S. 51 f.]. Da die Gesetze zum Bestandsschutz eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe enthalten wie z.B. "sozial ungerechtfertigte Kündigungen" (§ 1 KSchG), "wirtschaftliche Nachteile" für Arbeitnehmer als Folge von Betriebsänderungen (§ 112 BetrVG) sowie "wirtschaftliche Vertretbarkeit" von Sozialplänen für Unternehmen (§ 112 BetrVG), besteht für die Arbeitsgerichtsbarkeit ein vergleichsweise großer Spielraum, Bestandsschutz für Arbeitnehmer weit oder eng auszulegen. Tatsächlich ist der Bestandsschutz durch die Rechtsprechung sehr weit ausgelegt worden, wie sich am Beispiel der Gesichtspunkte zeigen läßt, die bei einer betriebsbedingten wirksamen Kündigung zu berücksichtigen sind.

Bei der Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer ist bei betriebsbedingten Kündigungen eine Fülle von Gesichtspunkten zu berücksichtigen, wenn eine Kündigung nicht als "sozial ungerechtfertigt" durch die Arbeitsgerichte eingestuft werden soll: Lebensalter, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung, Familienstand, Kinderzahl, Umfang der Unterhaltspflichten, Einkünfte aus anderen Einkommensarten, Einkommen des Ehepartners, schicksalhafte Belastungen (schwere Krankheiten von Familienangehörigen), Gesundheitszustand (Berufskrankheit, Betriebsunfall) und anderes mehr.<sup>1</sup> Ferner kann von Bedeutung sein, ob der einzelne Arbeitnehmer vermutlich leicht einen anderen Arbeitsplatz findet, ob es ihm aus gesundheitlichen Gründen schwerfällt, hierbei längere Fahrtzeiten in Kauf zu nehmen, oder ob er z.B. aus familiären Gründen ortsgebunden ist. Letztlich muß der Arbeitgeber seine Auswahl so treffen, daß die Arbeitnehmer entlassen werden, die am wenigsten auf die Erhaltung ihres Arbeitsplatzes angewiesen sind. Kommt es zu einem Prozeß vor dem Arbeitsgericht, muß der Arbeitgeber die für seine Auswahl maßgeblichen Gesichtspunkte darlegen und unter Beweis stellen können.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Wenzel [1987, S. 98 f.].

<sup>2</sup> In der betrieblichen Praxis orientiert der Unternehmer sich vielfach an einer Tabelle, in der den einzelnen sozialen Gesichtspunkten Wertpunk-

Insbesondere in letzter Zeit hat das Bundesarbeitsgericht durch eine Reihe von Urteilen den Kündigungsschutz für Arbeitnehmer schrittweise erhöht:<sup>1</sup>

- Die Ansprüche an den Nachweis des Arbeitgebers, daß eine Kündigung betrieblich notwendig sei bzw. in der Person des Arbeitnehmers begründet liege, wurden immer höher geschraubt.<sup>2</sup> So ist z.B. entschieden worden, daß selbst eine außergewöhnlich hohe Belastung des Arbeitgebers durch Lohnfortzahlungskosten aufgrund häufiger und langandauernder Erkrankungen nur im Ausnahmefall zu einer wirksamen Kündigung führen kann. Ob die finanziellen Belastungen dem Arbeitgeber noch zumutbar sind, hängt nach diesem Urteil insbesondere von der Dauer des ungestörten Bestands des Arbeitsverhältnisses ab. Je länger ein Arbeitsverhältnis ungestört bestanden hat, desto mehr Rücksichtnahme ist vom Arbeitgeber zu erwarten.<sup>3</sup>
- Das Bundesarbeitsgericht hat den Grundsatz aufgestellt, daß der Arbeitgeber vor einer endgültigen Kündigung zunächst immer eine Änderungskündigung auszusprechen hat.<sup>4</sup> Eine Änderungskündigung besteht darin, daß der Arbeitgeber die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses zu geänderten Konditionen anbietet.
- Das Bundesarbeitsgericht hat ein Urteil gefällt, das zur Konsequenz hat, daß bei betriebsbedingten Kündigungen mehrerer Arbeitnehmer alle Kündigungen unwirksam sind, wenn nur ein gekündigter Arbeit-

---

te zugeordnet sind. Diejenigen Arbeitnehmer, die aufgrund ihrer sozialen Merkmale die geringste Punktschwere zugeordnet bekommen, gelten als am wenigsten schutzwürdig. Eine Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer nach einem solchen Verfahren bietet allerdings keine Gewähr dafür, daß das Arbeitsgericht nicht zu einer anderen Auffassung gelangt. Dies ist z.B. möglich, wenn das Arbeitsgericht feststellt, daß besondere Umstände eines Einzelfalls erfordert hätten, eine andere Wertung vorzunehmen [Wenzel, 1987, S. 98].

<sup>1</sup> Vgl. dazu Dichmann [1987].

<sup>2</sup> Vgl. die Urteile des Bundesarbeitsgerichts vom 25. November 1982, 23. Juni 1983 und 24. November 1983 [Mitglieder des Gerichtshofes, Bd. 40, S. 361; Bd. 43, S. 129; Bd. 44, S. 249].

<sup>3</sup> Vgl. das Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 15. Februar 1984 [ibid., Bd. 45, S. 146].

<sup>4</sup> Vgl. das Urteil vom 27. September 1984 [ibid., Bd. 47, S. 26].

nehmer sozial schutzbedürftiger ist als ein nichtgekündigter Arbeitnehmer.<sup>1</sup>

- Ferner ist festgelegt worden, daß ein gekündigter Arbeitnehmer nach Ablauf der Kündigungsfrist einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung hat, auch wenn das Urteil der ersten Instanz auf Unwirksamkeit der Kündigung noch nicht rechtskräftig ist.<sup>2</sup>

Im Hinblick auf die Sozialplanpraxis ist von Bedeutung, daß das Bundesarbeitsgericht 1978 Sozialplanforderungen im Falle eines Konkurses ein Vorrecht vor allen anderen Konkursforderungen zugesprochen hat.<sup>3</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diese richterliche Rechtsfortbildung 1983 für unvereinbar mit der Verfassung erklärt. Daraufhin hat das Bundesarbeitsgericht 1984 entschieden, daß Sozialplanforderungen der Arbeitnehmer als einfache, nicht bevorrechtigte Konkursforderungen anzusehen sind.<sup>4</sup> Diese Entscheidung, die aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts nicht anders ausfallen konnte, hat die Bundesregierung bewogen, ein Gesetz über den Sozialplan in Konkurs- oder Vergleichsverfahren einzubringen. Dieses Gesetz wurde 1985 beschlossen; es räumt Sozialplänen, sofern sie nicht früher als drei Monate vor Eröffnung des Konkursverfahrens erstellt werden, wieder einen Vorrang vor anderen Forderungen ein. Allerdings sind die Leistungen mit Vorrang begrenzt auf zweieinhalb Monatsverdienste der entlassenen Arbeitnehmer und auf ein Drittel der für die Konkursgläubiger zur Verfügung stehenden Masse.<sup>5</sup>

#### 4. Änderungen durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985

Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz ist es im Bereich des Bestandsschutzes von Arbeitsverhältnissen zu drei wichtigen Änderungen

<sup>1</sup> Vgl. das Urteil vom 18. Oktober 1984 [Mitglieder des Gerichtshofes, Bd. 47, S. 80].

<sup>2</sup> Vgl. das Urteil vom 27. Februar 1985 [ibid., Bd. 48, S. 122].

<sup>3</sup> Vgl. das Urteil vom 13. Dezember 1978 [ibid., Bd. 31, S. 176].

<sup>4</sup> Vgl. das Urteil vom 30. April 1984 [ibid., Bd. 45, S. 357].

<sup>5</sup> Vgl. Gesetz über den Sozialplan im Konkurs- und Vergleichsverfahren vom 20. Februar 1985 (BGBl. I, S. 369).

gekommen. Sie betreffen die Zulassung befristeter Arbeitsverträge, die Möglichkeiten zur Überlassung von Arbeitnehmern und die Sozialplanpflicht nach dem Betriebsverfassungsgesetz.

In der Zeit vom 1. Mai 1985 bis zum 31. Dezember 1989 war es nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz zulässig, einen befristeten Arbeitsvertrag auch ohne sachlichen Grund abzuschließen. Ein solcher Vertrag durfte mit einem Arbeitnehmer nur einmal und nur dann abgeschlossen werden, wenn dieser Arbeitnehmer neu eingestellt wurde oder unmittelbar nach seiner Berufsausbildung weiterbeschäftigt wurde. Ein befristeter Arbeitsvertrag durfte maximal eine Laufzeit von 18 Monaten haben. In besonderen Fällen (neugegründeter Betrieb, weniger als 21 Beschäftigte, wobei Auszubildende nicht mitzählen) konnte die Laufzeit bis zu zwei Jahre betragen (Art. 1 § 1 BeschFG).

Ebenfalls befristet für den Zeitraum vom 1. Mai 1985 bis zum 31. Dezember 1989 war es nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz möglich, Arbeitnehmer bis zu sechs Monaten Dritten zur Arbeitsleistung zu überlassen (Art. 8 BeschFG). Damit wurde die Frist, die das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz für solche Arbeitsverhältnisse vorsieht, für einen begrenzten Zeitraum verdoppelt.<sup>1</sup>

Die Sozialplanpflicht des Betriebsverfassungsgesetzes wurde durch das Beschäftigungsförderungsgesetz wie folgt geändert:<sup>2</sup>

- Es wurde präzisiert, von welchen Grundsätzen sich die Einigungsstelle bei der Aufstellung eines Sozialplans leiten lassen muß. So sollen bei Ausgleichsmaßnahmen den Gegebenheiten des Einzelfalls von Arbeitnehmern Rechnung getragen, die Aussichten der betroffenen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt und solche Arbeitnehmer von Leistungen ausgeschlossen werden, die "in einem zumutbaren Arbeitsverhältnis im selben Betrieb oder in einem anderen Betrieb des Unternehmens oder eines zum Konzern gehörenden Unternehmens weiterbeschäftigt werden können und die Weiterbeschäftigung ablehnen" (§ 112 Abs. 5 BetrVG). Außerdem ist bei der Bemessung der Sozial-

<sup>1</sup> Inzwischen ist das Beschäftigungsförderungsgesetz bezüglich befristeter Arbeitsverträge und Arbeitnehmerüberlassung bis 1995 verlängert worden.

<sup>2</sup> Im Unterschied zu den Regelungen über befristete Arbeitsverträge und die Arbeitnehmerüberlassung ist eine zeitliche Befristung für diese Änderung nicht vorgesehen.

planleistungen darauf zu achten, daß der Fortbestand des Unternehmens oder die nach Durchführung der Betriebsänderung verbleibenden Arbeitsplätze nicht gefährdet werden.

- Bei Betriebsänderungen, die allein in der Entlassung von Arbeitnehmern bestehen, wurden Schwellenwerte (entlassene Arbeitnehmer im Verhältnis zur Gesamtbelegschaft) für einen erzwingbaren Sozialplan eingeführt.<sup>1</sup>
- In den ersten vier Jahren nach der Gründung eines Unternehmens sind Sozialpläne nicht erzwingbar.

## 5. Ziele der Regeln zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen

Die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers für das Kündigungsschutzgesetz war es, Willkür bei Entlassungen zu vermeiden. Der einzelne Arbeitnehmer sollte davor geschützt werden, ohne rechtfertigenden Grund aus dem Sozialgebilde Betrieb ausgeschlossen zu werden. Nicht verhindern wollte die gesetzliche Regelung Entlassungen, die aus betrieblichen oder persönlichen Gründen notwendig waren.<sup>2</sup>

Den Anstoß zur Aufnahme von Sozialplanbestimmungen in das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 hatten die Zechenstillegungen in der Kohlekrise Mitte der sechziger Jahre gegeben. Im Zuge der organisatorischen Neuordnung der Steinkohlenbergbaubetriebe unter dem Dach der Ruhrkohle AG, die durch staatliche Einflußnahme zustande kam, waren viele Arbeitnehmer von Entlassungen, Umsetzungen, Versetzungen und Umschulungen betroffen. Diesen Arbeitnehmern wurden aufgrund freiwilliger Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft Abfindungs- oder Ausgleichszahlungen gewährt; allerdings waren die Mittel zur Finanzierung dieser Zahlungen überwiegend von der öffentlichen Hand für diesen Zweck bereitgestellt worden [Hemmer, 1988, S. 10

<sup>1</sup> Diese Schwellenwerte liegen in Betrieben mit 21 bis 59 Arbeitnehmern bei 20 vH oder 6, in Betrieben mit 60 bis 249 Arbeitnehmern bei 20 vH oder 37, in Betrieben mit 250 bis 499 Arbeitnehmern bei 15 vH oder 60 und in Betrieben mit mindestens 500 Arbeitnehmern bei 10 vH oder 60 entlassenen Arbeitnehmern.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Reuter [1982, S. 165; 1985b, S. 64]; Benda [1966, S. 531 f.] und Dichmann [1987, S. 523].

ff.]. Die Sozialplanpflicht nach dem Betriebsverfassungsgesetz hatte die gleiche soziale Intention wie die Regelungen, die im Zuge der Zechenstillegungen und Umstrukturierungen des Steinkohlenbergbaus beschlossen wurden; die finanziellen Lasten der nunmehr erzwingbar gewordenen Sozialpläne hatten aber allein die betroffenen Unternehmen zu tragen.

Die herrschende Lehre und die Rechtsprechung sind bis Mitte der achtziger Jahre der Auffassung gewesen, daß durch Kündigungsschutzgesetz und Sozialplanpflicht der Besitzstand der Arbeitnehmer möglichst weitgehend zu schützen sei [Reuter, 1985b, S. 63]. So wird z.B. in einem Kommentar zum Kündigungsschutzgesetz der "aufgrund eigener Qualifikation und häufig unter Verzicht auf andere Beschäftigungsverhältnisse erworbene Arbeitsplatz" als ein "Wert an sich" bezeichnet, der nicht einfach entzogen werden dürfe.<sup>1</sup> Folgerichtig sind deshalb durch die Rechtsprechung die Anforderungen für eine sozial gerechtfertigte Kündigung schrittweise angehoben worden. Für gekündigte Arbeitnehmer wurden dadurch die Anreize erhöht, Kündigungsschutzklage und Antrag auf die Feststellung zu erheben, das Arbeitsverhältnis sei durch die Kündigung nicht aufgelöst. Dadurch wurde allerdings zumeist nicht erreicht, daß Arbeitnehmer nach Abschluß des Rechtsstreits ihren Arbeitsplatz behielten. In den weitaus meisten Fällen wurden Abfindungszahlungen geleistet, die teils durch Vergleich und teils durch Verurteilung des Arbeitgebers nach § 10 KSchG zustande kamen.<sup>2</sup> Diesen Abfindungszahlungen kann die Funktion einer Entschädigung für einen verloren gegangenen Arbeitsplatz zugesprochen werden. Ähnlich verhält es sich mit den Leistungen aus Sozialplänen. So hat das Bundesarbeitsgericht entgegen der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers Sozialplänen eine Entschädigungsfunktion zugemessen.<sup>3</sup> Durch die Rechtsprechung gedeckt war vor 1985 z.B., daß Leistungen aus Sozialplänen auch an Arbeitnehmer geleistet wurden, die nach einer Entlassung problemlos ohne Einkommenseinbußen in ein anderes Arbeitsverhältnis überwechseln konnten. Allerdings wurde die Entschädigungsfunktion des Sozialplans nicht

<sup>1</sup> Herschel, Löwisch (1984) zitiert nach Reuter [1985b, S. 63].

<sup>2</sup> Nur knapp jede sechzigste angefochtene ordentliche Kündigung führte z.B. 1978 aufgrund eines Urteils zu einer Weiterbeschäftigung. Vgl. Falke et al. [1981] sowie Vonplon [1986].

<sup>3</sup> Vgl. Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 31. August 1982.

uneingeschränkt anerkannt; eine Reihe von Arbeitsrechtlern maß dem Sozialplan auch schon vor 1985 lediglich eine Überleit- und Vorsorgefunktion zu: Für betroffene Arbeitnehmer sollte finanzielle Vorsorge für eine gewisse Zeit nach der Betriebsänderung gewährleistet werden.<sup>1</sup>

Ziel des Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1985 war es, die Chancen für Arbeitnehmer, einen Arbeitsplatz zu finden, zu erhöhen.<sup>2</sup> Zu diesem Zweck wurden gesetzliche Regelungen getroffen, die die herrschende Sozialplanpraxis und weite Auslegung des Kündigungsschutzgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes in Richtung Besitzstandswahrung durch die Rechtsprechung einschränken sollten. So wurden - allerdings zeitlich begrenzt bis zum 31. Dezember 1989<sup>3</sup> - befristete Arbeitsverträge auch ohne sachlichen Grund möglich; das Bundesarbeitsgericht hielt solche Arbeitsverträge zuvor für nicht vereinbar mit dem Kündigungsschutzgesetz. Und die neuen Bestimmungen zur Sozialplanpflicht sollten zum einen bewirken, daß Sozialplänen nicht länger eine Entschädigungsfunktion, sondern nur eine Überleit- und Vorsorgefunktion zukommt, und zum anderen, daß die Anreize für mittelständische Unternehmen, Arbeitsplätze zu schaffen, erhöht werden.<sup>4</sup>

Die Ziele des Bestandsschutzes von Arbeitsverhältnissen werden allgemein wie folgt legitimiert [Schellhaaß, 1984, S. 145]:

- Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten sollen sozial schwächere Arbeitnehmer stärker geschützt werden als wettbewerbsstärkere Teilnehmer am Arbeitsmarkt.
- Für einzelne Arbeitnehmer soll die Kündigung verhindert, verzögert oder zumindest finanziell kompensiert werden.
- Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit soll verzögert, unter Umständen auch ganz verhindert werden.

<sup>1</sup> So z.B. Beuthien [1983]; vgl. dazu auch Winterfeld et al. [1985, S. 166].

<sup>2</sup> Vgl. Begründung zum Entwurf des Beschäftigungsförderungsgesetzes [Deutscher Bundestag, 1984].

<sup>3</sup> Die Bundesregierung hat im April 1989 entschieden, daß das Beschäftigungsförderungsgesetz bis Ende 1995 verlängert werden soll [vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), "Befristete Arbeitsverträge bleiben möglich", 20. April 1989, S. 13].

<sup>4</sup> Vgl. Begründung zum Entwurf des Beschäftigungsförderungsgesetzes [Deutscher Bundestag, 1984].

Ob diese Ziele durch die Gesetze zum Bestandsschutz und die Rechtsprechung erreicht werden oder überhaupt erreichbar sind, wird in Kapitel D untersucht.

### III. Tarifvertragsrecht<sup>1</sup>

Seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts sind an die Stelle individueller Arbeitsverträge immer stärker kollektive Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden getreten. Beide Seiten waren an Absprachen interessiert: Die organisierten Arbeitgeber befürchteten "Schmutzkonzurrenz" ihrer verbandsfreien Konkurrenten, die Gewerkschaften befürchteten eine "Lohndrückerei" der Unternehmen.<sup>2</sup> Die Geschichte des geltenden Tarifvertragsrechts begann, als Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände unter dem Druck des revolutionären Zusammenbruchs im November 1918 ein grundlegendes Abkommen schlossen, in dem sich die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmerorganisationen gegenseitig anerkannten und in dem sie sich die Institution der Tarifverträge als Mittel sozialpolitischer Gestaltung gegenseitig garantierten. Eine staatliche Tarifvertragsverordnung wurde am 23. Dezember 1918 erlassen, und die kollektivistische Lohnbildung wurde nicht nur anerkannt, sondern zum herrschenden Prinzip erhoben.

Das gegenwärtig in der Bundesrepublik geltende Tarifvertragsgesetz von 1949 stellte zum großen Teil die Ordnung des Tarifvertragswesens wieder her, die schon in der Weimarer Republik galt. Am Arbeitsmarkt sind die in anderen Bereichen des Wirtschaftslebens in der Regel als schädlich erachteten, den Wettbewerb einschränkenden Konzentrationen sowohl beim Angebot als auch bei der Nachfrage nicht nur erlaubt, sondern verfassungsrechtlich in der Form der sozialen Koalitionen abgesichert [Rüthers, 1980, S. 393]. Das Koalitionsgrundrecht aus Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) gewährleistet u. a. eine staatsfreie Lohn-

<sup>1</sup> Zu den Abschnitten III-VI vgl. Soltwedel [1986, S. 175 ff.].

<sup>2</sup> Daß den Tarifvertragsparteien dieser Schutz zu gewähren ist, zieht sich als Leitmotiv durch die arbeitsrechtliche Literatur seit dem Ende des vergangenen Jahrhunderts.

regelung vor allem durch die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften.

Die Bedeutung des Tarifvertrags für die Regelung des Arbeitslebens zeigt sich darin, daß rund 90 vH sämtlicher Arbeitsverhältnisse durch Tarifverträge gestaltet werden. Inhaltlich regeln die Tarifverträge eine Fülle von Tatbeständen, die zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern bedeutsam sind, z.B. Lohn, Gehalt und Ausbildungsvergütungen, Arbeitszeit, Urlaub, zusätzliche Sozialleistungen, Kündigungsverfahren.

Tarifverträge können auf Arbeitnehmerseite nur die Gewerkschaften abschließen, auf Arbeitgeberseite dagegen sowohl Arbeitgeberverbände (Verbandstarifvertrag) als auch einzelne Arbeitgeber (Firmen-, Werk- und Haustarifvertrag). Der persönliche Geltungsbereich von Tarifverträgen erstreckt sich - abgesehen von Verträgen, die für allgemeinverbindlich erklärt wurden - auf die Mitglieder der vertragschließenden Parteien. Wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber beim Wirksamwerden des Tarifvertrags tarifgebunden waren, bleiben sie es bis zum Auslaufen des Vertrags; der Austritt eines Arbeitgebers aus seinem Verband nach Unterzeichnung eines Verbandstarifvertrags entbindet ihn nicht davon, die Pflichten aus dem Vertrag zu erfüllen, solange der Vertrag selbst gültig ist. Den alten Vertrag kann ein dann verbandsfreier Arbeitgeber erst nach Ablauf der Friedenspflicht und nur durch eine Änderungskündigung jedes einzelnen Belegschaftsmitglieds kündigen; es gilt der gesetzliche Kündigungsschutz, jeder einzelne Arbeitnehmer kann vor dem Arbeitsgericht klagen [Vaubel, 1989, S. 29].

Einem tarifgebundenen Arbeitgeber ist es nicht verwehrt, einen nichtorganisierten Arbeitslosen unter Tariflohn einzustellen. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts wird jedoch oft so interpretiert, daß § 75 BetrVG und für von ihm nicht erfaßte Unternehmen der Art. 3 GG (Gleichheitsgrundsatz) den Arbeitgeber verpflichten, neue, nichtorganisierte Mitarbeiter genauso zu entlohnen wie die organisierten [Vaubel, 1989, S. 31]; nach Art. 9 Abs. 3 GG darf ein nichtorganisierter Arbeitnehmer nicht dazu verpflichtet werden, in Zukunft oder auch nur auf Zeit einer Gewerkschaft beizutreten.

Die Tarifnormen wirken unmittelbar und zwingend, sie sind unabdingbar. Die Tarifparteien dürfen davon nur zugunsten der Arbeitnehmer abweichen (Günstigkeitsprinzip, § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz

(TVG)). Die Normen des Tarifvertrags sind also Mindestnormen. Vereinbarungen über ein niedrigeres Arbeitsentgelt sind rechtswidrig, selbst wenn alle Arbeitnehmer sich damit einverstanden erklärten und sich auf diese Weise ihren Arbeitsplatz erhalten könnten. Dies würde als Nachteil des Arbeitnehmers angesehen werden und wäre nur zulässig, wenn die Tarifvertragsparteien den einzelnen Tarifbestimmungen ihren zwingenden Charakter als Mindestarbeitsbedingungen nähmen.

Tarifverträge zwischen einem tarifgebundenen Arbeitgeber und der Belegschaft können auf Antrag mindestens einer der tarifschiessenden Parteien durch staatliche Allgemeinverbindlicherklärungen in ihrem Geltungsbereich auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgedehnt werden, die unter den räumlichen, fachlichen und betrieblichen Geltungsbereich des Tarifvertrags fallen (§ 5 TVG). Damit kann der Geltungsbereich der Mindestarbeitsnormen auf ganze Branchen ausgedehnt werden. Voraussetzung für die Allgemeinverbindlicherklärung ist, daß die tarifgebundenen Arbeitgeber wenigstens 50 vH der unter den Geltungsbereich des Vertrags fallenden (organisierten und nicht-organisierten) Arbeitnehmer beschäftigen. Auch muß die Allgemeinverbindlicherklärung im öffentlichen Interesse liegen, z.B. weil sonst die Arbeitsbedingungen unter das sozial für angemessen gehaltene Niveau sinken würden. Von der Bestimmung, daß mindestens 50 vH der Arbeitnehmer von den vertraglich gebundenen Arbeitgebern beschäftigt sein müssen, kann abgegangen werden, wenn ein sozialer Notstand dies erforderlich erscheinen läßt; darüber hat der Bundesarbeitsminister zu befinden. Insbesondere da, wo sich wegen geringer Organisationsbereitschaft von Arbeitnehmern und Arbeitgebern der Wille von Tarifvertragsparteien nicht durchsetzen läßt, ermöglicht es die Allgemeinverbindlicherklärung dem Staat, den Tarifvertragsparteien unterstützend beizuspringen und so die kollektive Regelung der Beschäftigungskosten aufrechtzuerhalten [Herschel, 1959].

#### **IV. Arbeitskampfrecht**

Können sich die Tarifvertragsparteien nicht auf einen neuen Tarifvertrag einigen, so setzt im allgemeinen ein von den Tarifparteien vereinbartes Schlichtungsverfahren ein. Dieses Verfahren soll die In-

teressengegensätze vermindern und den Ausbruch eines Arbeitskampfes vermeiden. In der Bundesrepublik gibt es, anders als in der Weimarer Republik, keine staatliche Zwangsschlichtung. Eine Reihe von Tarifvertragsparteien hat in besonderen Abkommen vereinbart, eine Schlichtung vor Beginn eines Arbeitskampfes durchzuführen. Kommt die Schlichtungsstelle zu keinem Einigungsvorschlag oder wird der Vorschlag nicht von beiden Tarifvertragsparteien angenommen, ist die Schlichtung ergebnislos geblieben, die Friedenspflicht besteht nicht mehr, und der Arbeitskampf kann beginnen (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände haben sich in der Bundesrepublik - anders als z.B. seit 1937 in der Schweiz - nicht dazu bereit gefunden, auf den Arbeitskampf als Mittel zur Konfliktlösung vollständig zu verzichten und sich dadurch stärker dem Zwang zu unterwerfen, den Konflikt auf dem Verhandlungswege zu lösen). Insgesamt waren aber bisher Arbeitskämpfe in der Bundesrepublik seltener als in den meisten anderen europäischen Staaten und auch seltener als in der Weimarer Republik.

Dem Streik als kollektivem Kampfmittel der Arbeitnehmer steht die Aussperrung der Arbeitnehmer als Kampfmittel der Arbeitgeber gegenüber. Das Recht des Arbeitskampfes ist im einzelnen gesetzlich kaum geregelt. Die Ausgestaltung des Arbeitskampfrechts beruht fast ausschließlich auf Richterrecht. Vor allem das Bundesarbeitsgericht hat eine Reihe von Grundsätzen und Kampfregeln entwickelt, die indessen in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion zum Teil sehr umstritten sind. Streik und Aussperrung stehen unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit. Das bedeutet insbesondere, daß der Streik nur als letztes Mittel nach Ausschöpfung aller Zuständigkeitsmöglichkeiten ergriffen werden kann. Dieses Ultima-ratio-Prinzip war jedoch durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte zunehmend aufgeweicht worden, die Warnstreiks und teilweise sogar Sympathiestreiks für rechtmäßig erklärt hatten, ausgehend von der Vermutung, ein begleitender "milder Druck" könne die Verhandlungen beschleunigen.

Die Unterscheidung zwischen einem Warnstreik und einem Erzwingungsstreik hat das Bundesarbeitsgericht 1988 als nicht möglich erachtet und wieder aufgehoben. Nunmehr wird ein Aufruf der Gewerkschaften zur Arbeitsniederlegung gleichgesetzt mit der Erklärung, daß Verhandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft seien und eine Einigung ohne Arbeitskampfmaßnahmen unmöglich sei. Den Tarifvertragsparteien ist es aber

unbenommen, in Schlichtungsordnungen förmliche Erklärungen als Voraussetzung zulässiger Arbeitskampfmaßnahmen festzulegen. Es ist jedoch unsicher, ob diese Wendung der Rechtsprechung in Zukunft Warnstreiks ausschließt. So hat das Schiedsgericht für die Metallindustrie im April 1989 entschieden, daß die Abgabe einer Erklärung des Scheiterns der Verhandlungen nach der für die Metallindustrie geltenden Schlichtungs- und Schiedsvereinbarung keine Zulässigkeitsvoraussetzung für Streiks sei, die vor der Urabstimmung stattfinden; die IG Metall leitet hieraus ab, auch in Zukunft rechtmäßig Tarifverhandlungen mit Warnstreiks begleiten zu können.<sup>1</sup>

In dem heftigen Arbeitskampf in der Metallindustrie im Jahr 1984, der von den Gewerkschaften als rollierender Schwerpunktstreik geführt wurde, ist es offensichtlich geworden, daß Waffengleichheit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern bei einer solchen Streiktaktik nicht mehr gegeben war; nur wenige ausgewählte Betriebe wurden bestreikt, jedoch die Produktion einer gesamten Branche lahmgelegt. Der finanzielle Druck, dem die Gewerkschaften im Streik normalerweise ausgesetzt sind, wurde durch Zahlungen von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld an solche Arbeitnehmer vermindert, die mittelbar durch den Streik arbeitslos geworden waren und der gleichen Branche angehörten, für die der Arbeitskampf geführt wurde.

Die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf war bei dieser Streiktaktik faktisch nicht mehr gewährleistet. Der § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) wurde deshalb 1986 neu gefaßt. Er sieht vor, daß Arbeitnehmer der gleichen Branche dann keine Leistungen der Bundesanstalt erhalten, wenn sie dem gleichen Tarifbezirk angehören oder wenn sie zwar einem anderen Tarifbezirk angehören, für diesen jedoch "eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang gleich ist, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen". Inwieweit diese Regelung tatsächlich den Druck zur Lohnersatzleistung von der Bundesanstalt für Arbeit direkt (Streikgelder) oder indirekt (Unmut der Mitglieder, Austritte) auf die Gewerkschaften zurücklenkt und diese davon abhält, in Form von Schwerpunkt-

<sup>1</sup> FAZ, "IG Metall kann auch schon vor der Schlichtung streiken", 6. April 1989, S. 14 sowie Handelsblatt, "Die IG Metall: Es hat sich überhaupt nichts geändert", 6. April 1989, S. 3.

streiks eine Minimax-Strategie zu verfolgen, ist zweifelhaft. Die Voraussetzung der Gleichheit ohne Identität der Forderungen dürften die Gewerkschaften mit einigem taktischen Geschick vermeiden können; allenfalls wird ihre Arbeit etwas erschwert. Am Ergebnis, daß die Bundesanstalt letztlich doch zumindest Teile der Einkommensausfälle ersetzt, die dem Arbeitskampf zugerechnet werden müssen, wird sich vermutlich durch die Novellierung wenig ändern.

## V. Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit

Eine zentrale Funktion bei der Koordination von Angebot und Nachfrage auf den fachlichen und beruflichen Teilarbeitsmärkten für verschiedene Qualifikationen, Berufe, Geschlechter sowie den räumlichen Teilmärkten obliegt der Bundesanstalt für Arbeit. Rechtsgrundlage für deren Tätigkeit ist das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, das vielfach geändert und den sich wandelnden Anforderungen angepaßt worden ist. Im Vordergrund der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit steht es, arbeitslose Arbeitswillige zu vermitteln, Arbeitsplätze zu erhalten und "unterwertige" Beschäftigung zu vermindern.

Das Lösen der Koordinationsaufgabe fällt im wesentlichen in den Bereich der Arbeitsvermittlung. Für die Arbeitsvermittlung hat die Bundesanstalt für Arbeit ein verfassungsrechtlich abgesichertes Monopol. Nach Art. 74 § 12 GG gehört die Rechtsetzung über die Arbeitsvermittlung zur konkurrierenden Gesetzgebung. Seit Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes ist das Monopol in § 4 AFG kodifiziert.<sup>1</sup> Die Bundesanstalt kann dort, wo sie es für zweckmäßig ansieht, private Ver-

<sup>1</sup> Vorgänger des Arbeitsförderungsgesetzes waren das "Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung" aus dem Jahr 1927 sowie das "Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung" aus dem Jahr 1952. Auch in diesen Gesetzen wurde ein Vermittlungsmonopol kodifiziert. Die Bundesrepublik hat zudem 1954 die Konvention Nr. 96 der International Labour Organization (ILO) von 1949 ratifiziert, die eine gewinnorientierte Arbeitsvermittlung verbietet. Diese Konvention wurde (bis einschließlich 1987) von insgesamt 38 der 150 Mitgliedsländer der ILO ratifiziert. Die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Österreich gehören beispielsweise zu den Staaten, die der Konvention nicht beigetreten sind.

mittler zulassen.<sup>1</sup> Diese nehmen dann eine Aufgabe der Bundesanstalt wahr und unterliegen deshalb den gleichen Pflichten wie die Bundesanstalt selbst, unterstehen ihrer Aufsicht und sind an ihre Weisungen gebunden. Die Bundesanstalt für Arbeit hat auch den Verleih von Arbeitskräften zu überwachen, insbesondere erteilt sie die Erlaubnis für Zeitarbeitsunternehmen nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.<sup>2</sup>

## VI. Mitbestimmung

### 1. Mitbestimmung im Betrieb

Das Betriebsverfassungsrecht regelt im wesentlichen die Arbeitsbeziehungen zwischen dem Arbeitgeber und der Betriebsbelegschaft, und zwar auf der Grundlage einer kollektiven Vertretung der Arbeitnehmerinteressen durch den Betriebsrat. Das Betriebsverfassungsrecht zielt - in der Intention des Gesetzgebers - nicht darauf ab, auch die wirtschaftlichen und unternehmerischen Entscheidungskompetenzen des Arbeitgebers durch Beteiligungsrechte des Betriebsrats zu binden. Vielmehr stehen in erster Linie soziale Belange der Arbeitnehmer im Vordergrund, vor allem der kollektive Schutz gegenüber sozialen Härten aus

<sup>1</sup> Das betrifft nach § 18 AFG die Arbeitsvermittlung von Inländern für Beschäftigungsverhältnisse im Ausland und umgekehrt sowie nach § 23 AFG solche Berufe und Personengruppen, für die Ausnahmen zweckmäßig erscheinen. Eine gewerbliche Stellenvermittlung ist z.B. für Künstler und Artisten zulässig. Bei der Vermittlung von Führungskräften der Wirtschaft können Personalberater tätig werden, wenn ihnen ein konkreter Beratungsauftrag vorliegt. Dabei steht der Beratungsaspekt im Vordergrund. Nur er darf entgolten werden. Außerdem hat die Bundesanstalt neben diesen Ausnahmen für gewerbliche Vermittlung nichtgewerbliche Vermittlungen, z.B. auf karitativer Basis zugelassen. Vgl. Soltwedel [1984, S. 260 ff.].

<sup>2</sup> Weitere Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit betreffen u. a.

- die Beratung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern,
- die Förderung der beruflichen Aus- und Fortbildung sowie Umschulung,
- die Förderung der Arbeitsaufnahme,
- die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, vor allem aber
- die Betreuung der Arbeitslosenversicherung sowie die Abwicklung der Arbeitslosenhilfe im Auftrag des Bundes.

Vgl. hierzu im Überblick Soltwedel [1986a, S. 181 f.].

wirtschaftlichen Entscheidungen des Arbeitgebers, die mitverantwortliche Teilnahme der Arbeitnehmer am betrieblichen Geschehen und die Sicherung einer Persönlichkeitszone im Bereich der abhängigen Arbeit.

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 gilt für alle Privatbetriebe mit fünf und mehr Arbeitnehmern. In diesen Betrieben sind Betriebsräte zu wählen. Die Zahl der Betriebsräte richtet sich nach der Zahl der wahlberechtigten Arbeitnehmer im Betrieb; werden bis zu 20 wahlberechtigte Arbeitnehmer beschäftigt, besteht der Betriebsrat aus einer Person (Betriebsobmann). In Betrieben mit 300 oder mehr Arbeitnehmern ist eine bestimmte Anzahl von Betriebsratsmitgliedern von ihrer Tätigkeit ohne Minderung des Arbeitsentgelts völlig freizustellen. Die Betriebsratsmitglieder genießen einen besonderen Kündigungsschutz, und zwar sowohl gegenüber einer ordentlichen (befristeten) Kündigung des Arbeitgebers als auch gegenüber einer außerordentlichen Kündigung (fristlos aus wichtigem Grund). Die Kosten der Tätigkeit des Betriebsrats trägt der Arbeitgeber.

Umfaßt ein Unternehmen mehrere Betriebe, bestehen auch mehrere Betriebsräte. Zusätzlich muß ein Gesamtbetriebsrat gebildet werden, in den die Betriebsräte einen bzw. zwei Vertreter entsenden. Der Gesamtbetriebsrat ist zuständig für die Behandlung von Angelegenheiten, die das Gesamtunternehmen oder mehrere Betriebe betreffen und die nicht durch die einzelnen Betriebsräte innerhalb ihrer Betriebe geregelt werden können. Eine analoge Regelung gilt für Konzerne.

Die Gewerkschaften haben in den Betriebsräten eine außerordentlich starke Position. Sie haben ein Zugangsrecht zum Betrieb, das ihnen Informationsmöglichkeiten über betriebliche Vorgänge sowie Kontakte mit der Belegschaft eröffnet. Den in dem Betrieb vertretenen Gewerkschaften steht ausdrücklich eine Reihe betriebsverfassungsrechtlicher Rechte zu: So haben sie ein sehr starkes Initiativrecht bei der Bildung von Betriebsräten; Teilnahmerechte an Sitzungen des Betriebsrats; die Möglichkeit, eine Betriebsversammlung zu erzwingen, wenn der Betriebsrat nicht tätig wird; das Recht, gegen den Arbeitgeber bei Verstößen gegen die Betriebsverfassung Zwangsmaßnahmen zu beantragen und ebenso Antragsrechte bei Verstößen gegen die Betriebsverfassung durch ein Betriebsratsmitglied.

## 2. Mitbestimmung in Unternehmen

Die Beteiligung von Vertretern der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften in den Unternehmen ist in vier gesetzlichen Systemen geregelt (Montan-Mitbestimmungsgesetz 1951 und Montan-Mitbestimmungsergänzungsgesetz 1956; Betriebsverfassungsgesetz 1952; Mitbestimmungsgesetz 1976). Diese Gesetze beziehen sich nicht auf alle Unternehmen in der Bundesrepublik. Ihre unterschiedlichen Geltungsbereiche erfassen nur Unternehmen in bestimmten Rechtsformen und grundsätzlich nur Unternehmen mit einer größeren Arbeitnehmerzahl; die Montanmitbestimmung ist zudem auf zwei bestimmte Wirtschaftsbereiche begrenzt (Kohle, Stahl). Die Ausgestaltung der Unternehmensmitbestimmung ist in den vier Gesetzeswerken sehr verschieden. Eine Vereinheitlichung der vier gesetzlichen Teilregelungen über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist im Rahmen einer umfassenden Reform des Unternehmensrechts für die Zukunft geplant.

In allen mitbestimmten Unternehmensformen übt der Aufsichtsrat gegenüber der Unternehmensleitung Kontrollbefugnisse aus. Sie sind in der Aktiengesellschaft weitreichender als bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Bei beiden Gesellschaftsformen obliegen dem Aufsichtsrat Bestellung und Abberufung der Unternehmensleitung. Die Bestellung ist auf höchstens fünf Jahre möglich. Daraus folgt vor allem für die Aktiengesellschaft eine erhebliche Abhängigkeit des Vorstandes vom Aufsichtsrat. Sie bedeutet, daß der Aufsichtsrat auf die Führung des Unternehmens laufend Einfluß nehmen kann. Bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung stehen die Geschäftsführer während ihrer Amtszeit jedoch auch in einem Weisungsverhältnis zu den Gesellschaftern und werden in ihrer Geschäftsführung außer durch den Aufsichtsrat auch von den Gesellschaftern überwacht.

Vom Mitbestimmungsgesetz 1976 werden rund 650 Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit erfaßt. Darin sind auch kleinere Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit enthalten, wenn sie herrschende Unternehmen eines Konzerns oder Teilkonzerns sind und wenn die inländischen Unternehmen dieses Konzerns insgesamt die Größenordnung von mindestens 2000 Arbeitnehmern erreichen. In diesen Unternehmen sind etwa 4-5 Mill. Arbeitnehmer beschäftigt.

In den mitbestimmten Unternehmen soll neben den Interessen der Anteilseigner das Interesse der Arbeitnehmer berücksichtigt werden. Auf diese Weise soll eine soziale Unternehmenspolitik ermöglicht werden, wie sie weder durch Tarifverträge noch durch die auf die Betriebe bezogenen Beteiligungsrechte des Betriebsrats in gleicher Weise erreichbar wäre.

## C. Arbeitsmarktverfassungen im Ausland

### I. Länderauswahl und Regelungen im Überblick

Ziel dieses Abschnitts ist es, wesentliche Elemente der Arbeitsmarktverfassungen ausgewählter Industrieländer zu analysieren. Insbesondere sollen die Funktionsweise der einzelnen Systeme sowie die jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen bei der Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen herausgearbeitet werden. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, ob aus den Erfahrungen, die in anderen Ländern gemacht worden sind, Folgerungen für die Deregulierung des deutschen Arbeitsmarktes gezogen werden können.

So sehr sich die Arbeitsmarktverfassungen in den einzelnen Ländern im Detail voneinander unterscheiden, mit der Triade Vereinigte Staaten, Japan, Westeuropa lassen sich doch in bezug auf die interne und die externe Flexibilität drei Grundtypen unterscheiden. In den *Vereinigten Staaten* sind die Arbeitsmärkte und Beschäftigungsbedingungen vergleichsweise frei von staatlichen Eingriffen (externe Flexibilität); erst seit einigen Jahren wird durch die Entscheidungen der Arbeitsgerichte der Kündigungsschutz zunehmend ausgeweitet. Dagegen findet sich in *Japan* eine Vielzahl von gesetzlichen Bestimmungen zur Regelung der Arbeitsmärkte. Zugleich ist dort jedoch die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten innerhalb eines Unternehmens, etwa bezüglich der Arbeitszeit, der Aufgabenstellung und Entlohnung, vergleichsweise groß (interne Flexibilität). Im Unterschied dazu dürfte in den *westeuropäischen Ländern* - insgesamt gesehen - weder die interne noch die externe Flexibilität besonders ausgeprägt sein, wobei im einzelnen allerdings ein breites Spektrum von Reglementierungsformen und Restriktionen besteht.

In bezug auf die jeweilige Ausgestaltung der Arbeitsmarktverfassung in den westeuropäischen Ländern lassen sich drei charakteristische Grundtypen unterscheiden. Kriterien sind dabei vor allem die Beziehungen zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften, die wesentlich durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, staatliche Lohnpolitik sowie den Umfang und die Ausgestaltung von einschlägigen rechtlichen Normen beeinflusst werden.

Grundtyp 1: Bei den Tarifverhandlungen vor allem in Schweden, Norwegen und Österreich findet eine enge institutionalisierte Abstimmung

zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden statt, an der direkt oder indirekt auch der Staat maßgeblich beteiligt ist. Darüber hinaus ist außerdem eine starke Zentralität bei den kollektiven Verhandlungen festzustellen. Der Grad des Korporativismus ist in diesen Ländern relativ hoch. Die Situation in der Schweiz unterscheidet sich davon wesentlich. Diese kann zwar auch zu den korporativistisch geprägten Ländern gerechnet werden, doch sind hier die Verhandlungen über Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, entsprechend den allgemeinen politischen Entscheidungsregeln, stark dezentralisiert.

Grundtyp 2: Eine ganz andere Ausprägung der industriellen Beziehungen als in den bislang genannten Ländern ist vor allem im Vereinigten Königreich, teilweise aber auch in Dänemark und in den Niederlanden anzutreffen. Insbesondere im Vereinigten Königreich hat sich der Gesetzgeber darauf beschränkt, gewerkschaftliche Indemnitätsrechte sowie Bestimmungen zum betrieblichen Gesundheits- und Arbeitsschutz festzulegen. Darüber hinaus greift er in die Tarifautonomie kaum ein. Eine allgemeine Arbeitsgesetzgebung fehlt nahezu völlig; wie auch in anderen Rechtsbereichen dominiert das Richterrecht. Von entsprechend großer Bedeutung für den Ausgang von Tarifverhandlungen ist daher im Einzelfall die Verhandlungsmacht von Arbeitgebern und Gewerkschaften.

Grundtyp 3: Im Gegensatz dazu dominiert in Frankreich der Staat bei der Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen. Tarifverhandlungen und Tarifverträge spielen in den traditionell konfliktorientierten Beziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr bestehen in hohem Maß rechtliche Vorgaben: Das Tarifvertragsrecht ist - wie auch in Belgien und Luxemburg - umfassend kodifiziert; es regelt in erster Linie den Inhalt und den Geltungsbereich von kollektiven Verträgen, weniger Verfahrensregeln oder Verhandlungsabläufe.

Mit einigen Abweichungen trifft das für Frankreich skizzierte Grundmuster auch auf andere Länder wie etwa Belgien und Italien zu. Vor allem in bezug auf das Verhältnis der Tarifparteien und die starke Reglementierung der industriellen Beziehungen finden sich in Italien ausgeprägte Parallelen. Der wesentliche Unterschied zur Situation in Frankreich liegt wohl in dem Ausmaß, in dem die geltenden Rechtsnormen durchgesetzt werden. Speziell in Italien dürfte - um den vielfältigen staatlichen Eingriffen zu entgehen - teilweise in erheblichem Umfang in

die Schattenwirtschaft ausgewichen werden. Derartige Diskrepanzen zwischen Rechtsnormen und Rechtswirklichkeit bestehen offenbar auch in einigen europäischen mediterranen Ländern wie in Griechenland und insbesondere in Portugal.

Die Bedeutung der einzelnen Elemente in den nationalen Arbeitsmarktverfassungen kann in der Regel nur im jeweiligen Gesamtzusammenhang der Regulierungen zutreffend eingeschätzt werden. Daher werden für jeweils eine der hier skizzierten Grundtypen der westeuropäischen Arbeitsmarktverfassungen die Maßnahmen beispielhaft analysiert. Von den Ländern mit traditionell vergleichsweise geringen direkten staatlichen Eingriffen kommt in erster Linie das *Vereinigte Königreich* in Betracht, nicht zuletzt auch wegen der dort seit 1979 betriebenen Reformpolitik.

Aus der Gruppe der Länder mit korporativistisch verfaßten Arbeitsmärkten werden *Schweden* und *Österreich* untersucht. Schweden erscheint aus zwei Gründen für einen Vergleich besonders interessant: Innerhalb Europas gehört es zu den Ländern mit der höchsten Regulierungsdichte, und im außereuropäischen Vergleich wird es häufig den Vereinigten Staaten wegen ähnlicher Arbeitsmarkterfolge unter diametral entgegengesetzten Rahmenbedingungen als Modellfall gegenübergestellt. Österreich bietet sich insbesondere auch für einen Vergleich mit der als Sonderfall ebenfalls zu untersuchenden *Schweiz* an; hier stehen sich offenbar zwei Spielarten korporativistisch verfaßter Arbeitsmärkte gegenüber, auf denen ein ähnlich hoher Beschäftigungsstand und dauerhafter Arbeitsfrieden auf teilweise ganz verschiedenen Wegen erzielt worden sind.

Als Land mit einer staatsinterventionistischen Tradition und einer stringenten gesetzlichen Kodifizierung der industriellen Beziehungen kann zweifellos *Frankreich* gelten. Für eine Untersuchung der französischen Arbeitsmarktverfassung spricht zudem auch, daß ihre jetzige Ausgestaltung auf die eine oder andere Weise bedeutsam werden dürfte, wenn im Zuge der Schaffung des EG-Binnenmarktes eine Angleichung einzelner nationaler Regelungen in den Mitgliedstaaten angestrebt werden sollte. Die wesentlichen Elemente der Arbeitsmarktverfassungen sollen in den nächsten Abschnitten analysiert werden (vgl. dazu Übersicht 4).

Übersicht 4 - Arbeitsmarktregelungen in ausgewählten Industrieländern

	Industrielle Beziehungen	Mindestlohn	Arbeitszeit	Kündigungsschutz	Arbeitnehmerüberlassung
Vereinigte Staaten	Geringe staatliche Eingriffe; Tarifverhandlungen für Industriezweige, Unternehmen, Berufszweige, Betriebe oder Abteilungen möglich; Laufzeit der Verträge meist 2-3 Jahre; Lösung von Arbeitsstreitigkeiten durch Verhandlungen und private Schlichtung; tarifvertragliche Verankerung von Lösungsverfahren möglich, staatliche Vermittlung und Schlichtung als Ausnahme, keine Zwangsschlichtung; gesetzlich garantiertes Streikrecht, Friedenspflicht tarifvertraglich vereinbar; keine Arbeitsgerichte	Gesetzlich festgelegt, differenziert nach Beschäftigungsgruppen (Anzulernende mindestens 85 vH, Behinderte mindestens 50 vH des allgemeinen Mindestlohnes)	Gesetzlich festgelegte Normalarbeitszeit von 40 Stunden pro Woche, keine Obergrenze für Überstunden, Überstundenzuschlag von 50 vH	Kündigungsfrist, Kündigungsgründe tarifvertraglich vereinbar; seit ca. 1980 verstärkter Kündigungsschutz durch veränderte Rechtsprechung und einzelstaatliche Gesetze, wenn vereinbarte Kündigungsstandards fehlen; bei unrechtmäßiger Kündigung Kompensationszahlungen bzw. Schadenersatzleistungen, kein Zwang zur Wiedereinstellung	Keine gesetzliche Beschränkung
Japan	Tarifautonomie; Tarifverhandlungen zwischen Unternehmensgewerkschaft und einzelnen Arbeitgeber, Allgemeinverbindlicherklärung innerhalb einer Präfektur durch Arbeitsminister möglich; Geltungsbereich tarifvertraglicher Bestimmungen auf etwa ein Drittel aller	Mindestlohnsätze nur in Niedriglohnindustrien, bestimmt durch Arbeitsminister	Per Gesetz festgelegte Normalarbeitszeit von 40 Stunden wöchentlich; in der Regel keine Obergrenze für Überstunden; Überstundenzuschlag von 25 vH des Grundlohns	Kündigungsfrist von 30 Tagen, Kündigung nur rechtmäßig, wenn begründet; Sozialauswahl bei kollektiven Kündigungen	Gesetzliche Regelung; Erlaubnispflicht des Entsendeunternehmens; Entsendung für längstens 12 Monate

	Industrielle Beziehungen	Mindestlohn	Arbeitszeit	Kündigungsschutz	Arbeitnehmerüberlassung
	<p>Arbeitnehmer (Stannarbeitnehmer) beschränkt; einjährige Laufzeit der Tarifverträge; Vermittlung und Schlichtung durch Kommission für Arbeitsbeziehungen möglich, Schiedspruch von Gesetzes wegen bindend; gesetzlich garantiertes Streikrecht; keine Arbeitsgerichte</p>				
Vereinigtes Königreich	<p>Geringer staatlicher Einfluß; Tarifverhandlungen fallweise auf betrieblicher, Unternehmens-, Branchen- oder nationaler Ebene; weder Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen noch Günstigkeitsprinzip; kein verbrieftes Streikrecht, aber Immunitätsrechte der Gewerkschaften; statt Arbeitsgerichtsbarkeit Schiedsgerichtssystem</p>	<p>Für Niedriglohnbranchen, festgesetzt durch paritätisch besetzte "Wages Councils"</p>	<p>Gesetzliche Regelungen nur für Kraftfahrer und Bergleute, Jugendliche und Frauen</p>	<p>Maximal 12 Wochen Kündigungsfrist, wird schrittweise nach mindestens zweijähriger Betriebszugehörigkeit erreicht; gilt nur in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten; Kündigung nur aus "wichtigem Grund"; bei kollektiver Kündigung Sozialauswahl; Rechtsfolgen bei ungerechtfertigter Kündigung de facto auf Entschädigungszahlung des Arbeitgebers beschränkt</p>	<p>Lizenzpflicht für Leiharbeitsfirmen</p>
Österreich	<p>Modell der zentralisierten "Sozialpartnerschaft": Zuständigkeit für nationale Lohn- und Preispolitik bei paritätischen Kommissionen</p>	<p>De facto auf Branchenebene über Tarifverträge, die nahezu alle abhängig Beschäftigten über Zwangsmit-</p>	<p>Normalarbeitszeit durch Gesetz auf 8 Stunden pro Tag und 40 Stunden pro Woche festgelegt; Abweichungen (Bandbreitenmodell) vor allem im</p>	<p>Kriterium ist "soziale Rechtfertigung" der Kündigung; in Betrieben mit mehr als 5 Beschäftigten und bei Betriebszugehörigkeit von</p>	<p>Grundsätzlich zulässig; seit Anfang 1988 im Vergleich zu Kündigungen von Normalarbeitsverhältnissen höhere Abfindungen am Ende</p>

noch Übersicht 4

	Industrielle Beziehungen	Mindestlohn	Arbeitszeit	Kündigungsschutz	Arbeitnehmerüberlassung
	(Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, berufsständische Arbeiter- und Handelskammern, Regierung); Allgemeinverbindlichkeit und Günstigkeitsprinzip; spezielle Arbeitsgerichtsbarkeit	gliedschaft in Kammern erfassen	Handel: erweiterte Höchstgrenzen (9 bzw. 44 Stunden), müssen nur in mehrwöchigen Durchschnitt erreicht werden	mehr als 6 Monaten umfassende Kontrollbefugnisse des Betriebsrats und der Arbeitsgerichte; Kündigung von Betriebsräten, Schwangeren, Behinderten nur mit vorheriger gerichtlicher Genehmigung, Weiterbeschäftigung kann gerichtlich erzwungen werden	eines Überlassungszeitraums
Schweiz	Modell der dezentralisierten Sozialpartnerschaft; pragmatische, auf Konsens ausgelegte Verhandlungen (Friedensabkommen von 1937); Verhandlungskompetenzen weitgehend dezentralisiert, Verhandlungen zumeist auf Betriebsebene; Allgemeinverbindlichkeit, aber kein Günstigkeitsprinzip	In Tarifverträgen für bestimmte Branchen (nicht gesetzlich) festgelegt	Tägliche Höchstarbeitszeit durch Gesetz auf 14 Stunden festgelegt, Frauen und Jugendliche 12 Stunden; keine gesetzlichen Bestimmungen zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit; 1983 im Rahmen des Friedensabkommens schrittweise Reduzierung auf 40 Stunden pro Woche verbietet	Generell Kündigungsfristen von 1, 2 bzw. 3 Monaten, bei Betriebszugehörigkeit von weniger, mehr als einem Jahr bzw. mehr als 10 Jahren; keine Sozialplanpflicht	"Temporärarbeit"; keine gesetzlichen Beschränkungen
Frankreich	Starker staatlicher Einfluß, Arbeitsmarkt und Beschäftigungssystem; umfassende gesetzliche Regelungen; Tarifautonomie wenig entwickelt; Bereitschaft zu Verhandlungslösungen weder auf Arbeitgeber- noch auf	Unabhängbarer, einheitlicher Mindeststundenlohn seit 1950, seit 1963 indexiert und dynamisiert, seit 1972 zusätzlich garantiertes Mindestmonatsgehalt	Gesetzlich festgelegte Normalarbeitszeit von 39 Stunden pro Woche; Höchstarbeitszeit 10 Stunden pro Tag und 48 Stunden pro Woche; braucht nur im mehrwöchigen Durchschnitt erreicht zu werden	1982-86: Kündigungen (auch individuelle) nur nach behördlicher Genehmigung; gegenwärtig Kündigungsfrist je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit 1 bis 2 Monate; Entschädigungsansprüche bei Kündigung erst nach zweijähriger	Umfassende Beschränkungen 1982-86 (Arbeitnehmerüberlassung als Ausnahme); seit 1986 grundsätzlich zulässig, Höchstdauer 24 Monate; obligatorische Abfindungszahlungen und andere Bedingungen diskriminieren die Arbeit-

	Industrielle Beziehungen	Mindestlohn	Arbeitszeit	Kündigungsschutz	Arbeitnehmerüberlassung
	Arbeitnehmerseite stark ausgeprägt; in der Verfassung individuelles Streikrecht garantiert; Einigung in Tarifauseinandersetzungen kann von Staat erzwungen werden			Betriebszugehörigkeit; Kein Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei unberechtigter Kündigung; bei individuellen wie auch kollektiven Kündigungen hat betriebliche Arbeitnehmervertretung lediglich Anhörungsrechte; bei kollektiven Kündigungen Sozialauswahl vorgeschrieben, keine Sozialplanpflicht	Arbeitnehmerüberlassung gegenüber dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen
Schweden	Ausgeprägter Zentralismus in den kollektiven Arbeitsbeziehungen mit starken Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, differenziertes Verhandlungssystem auf nationaler, Unternehmens- und Betriebs-ebene; Günstigkeitsprinzip seit Anfang der siebziger Jahre zunehmend (rahmen)gesetzliche Regelung der arbeits- und tarifrechtlichen Bestimmungen; Schlichtungssystem bei individuellen und kollektiven Tarifstreitigkeiten	Keine gesetzliche Regelung, kann in Tarifverträgen festgelegt werden	Wöchentliche Arbeitszeit durch Gesetz auf höchstens 40 Stunden (im vierwöchigen Durchschnitt) begrenzt; pro Monat nicht mehr als 48, pro Jahr nicht mehr als 200 Überstunden	Umfassende gesetzliche Regelung; grundsätzlich nur unbefristete Arbeitsverhältnisse, Kündigungsfrist/nach dem Alter gestaffelt von einem bis zu maximal 6 Monaten (ab 45 Jahren); Prinzip des "last in - first out" bei Kündigung und Wiedereinstellung; Mitspracherechte in Personalangelegenheiten im Rahmen der gewerkschaftlichen Mitbestimmung in allen Betrieben ab 25 Arbeitnehmern; kein spezieller Kündigungsschutz bei Betriebsübergang	Mit einigen eng begrenzten Ausnahmen (Sekretariats- und Schreibarbeiten) verboten

## II. Vereinigte Staaten

Auf dem Arbeitsmarkt der Vereinigten Staaten werden privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über die Arbeits- und Tarifbedingungen geschlossen. Der Staat beschränkt sich darauf, den gesetzlichen Rahmen für diese Vereinbarungen zu setzen und dessen Einhaltung zu überwachen. Dieser Rahmen umfaßt vor allem einen besonderen Schutz gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer gegenüber nichtorganisierten sowie Gesetze gegen Diskriminierung und unfaires Verhalten der Tarifparteien. Gesetzlich begründet ist außerdem die Einrichtung staatlicher Kontrollorgane und Vermittlungs- sowie Schlichtungsinstanzen, mit deren Hilfe das Einhalten des geltenden Rechts gewährleistet bzw. das Lösen von Tarifkonflikten unterstützt werden soll. Grundsätzlich greift der Staat nur dann in die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein, wenn sich beide Seiten nicht einigen können oder wenn es ein bestimmtes Interesse einer Partei zu schützen gilt.

Die wichtigste staatliche Kontrolleinrichtung ist das Bundesamt für Arbeitsbeziehungen (National Labor Relations Board, NLRB). Mit seinen Außenstellen in den einzelnen Bundesstaaten hat es die Aufgabe, das Einhalten des Bundesgesetzes über die Arbeitsbeziehungen (National Labor Relations Act 1935) zu überwachen und vor allem unfaire Arbeitspraktiken der Tarifparteien zu verhindern. Es greift bei Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ein [Fossum, 1985, S. 82].

Mit dem Vorherrschen privatrechtlicher Vereinbarungen geht ein dezentraler Aufbau des Beschäftigungssystems einher. Dieses zeichnet sich durch eine geringe Institutionalisierung im politisch-rechtlichen Bereich aus. So gibt es in den Vereinigten Staaten eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer ebenso wenig wie eine bundesstaatliche Arbeitsvermittlungsstelle oder Arbeitsgerichte. Für die Einhaltung der Bundesgesetze, der einzelstaatlichen Regelungen und der Rechtsprechung zu Fragen der industriellen Beziehungen sind neben den bereits erwähnten Kontrolleinrichtungen ausschließlich Zivilgerichte zuständig.

Gesetze und Rechtsprechung haben lange Zeit gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer begünstigt, indem sie den Tarifparteien die Bestimmungen des Tarifvertrags als einklagbares Recht zubilligten und die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern besonders schützten

(National Labor Relations Act, Labor Management Relations Act 1947). Nichtorganisierte Arbeitnehmer hingegen, die den Großteil der Beschäftigten ausmachen, genossen lediglich den Schutz der für alle Beschäftigten geltenden Gesetze, die typischerweise schlechtere Arbeitsbedingungen festlegen als die in Tarifverträgen vereinbarten. Diese unterschiedliche Behandlung von Arbeitnehmern wirkte sich vor allem auf das Verhalten der Arbeitgeber aus, die nichtorganisierte Arbeitnehmer jederzeit leichter entlassen konnten als organisierte. Das Prinzip des "employment-at-will" galt lange Zeit als charakteristisches Element des amerikanischen Beschäftigungssystems und verlieh ihm ein hohes Maß an Flexibilität. Während der vergangenen zehn Jahre hat es allerdings stark an Bedeutung verloren: Der Schutz der nicht durch einen Tarifvertrag gebundenen Arbeitnehmer ist in zahlreichen Bundesstaaten per Gesetz oder durch die Rechtsprechung erweitert worden.

## 1. Tarifparteien und Tarifverhandlungen

Nach dem Gesetz besteht in den Vereinigten Staaten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber Koalitionsfreiheit (Norris-La Guardia Act 1932); die Arbeitnehmer gehören jedoch im Vergleich zu Japan und Westeuropa nur in geringem Umfang den Gewerkschaften an (1987: 17,5 vH) [Wölke, 1988, S. 6]. Dabei gibt es je nach Industriezweig, Art des Beschäftigungsverhältnisses und Region große Unterschiede.

Die Gewerkschaften können nach Branchen oder Berufen organisiert sein; sie sind stets auf einzel- wie auch auf bundesstaatlicher Ebene vertreten. Wichtigstes Element jeder Gewerkschaft ist der Ortsverband (local unit), der Lohnverhandlungen, Beschwerdeverfahren gegen unfaire Arbeitspraktiken von Arbeitgebern oder Werbekampagnen in neu zu erschließenden Unternehmen selbständig durchführen kann. Er kann mehrere Verhandlungseinheiten (bargaining units) umfassen. Tarifverhandlungen können sowohl von Einzelgewerkschaften als auch auf nationaler Ebene geführt werden; sie finden in Verhandlungseinheiten statt. Als solche gelten nach dem "National Labor Relations Act" das Unternehmen, ein bestimmter Berufszweig, der Betrieb oder die Betriebsabteilungen. Als ungeeignet gelten Einheiten, welche Akademiker mit Nichtakademikern oder Facharbeiter mit ungelernten Arbeitern zusammenfassen. Arbeitge-

ber und Gewerkschaft entscheiden über geeignete Verhandlungseinheiten. Können sie sich nicht verständigen, greift das "National Labor Relations Board" ein. In der Praxis werden Tarifverhandlungen möglichst betriebsnah geführt und Tarifverträge zwischen überschaubaren Einheiten abgeschlossen. Finden die Verhandlungen in größeren Einheiten statt, so kann in einem Manteltarif festgelegt werden, daß örtliche Besonderheiten von den einzelnen Unternehmen berücksichtigt werden dürfen. Manche, aber nicht alle Ortsverbände sind einer Gewerkschaftsorganisation angeschlossen. Die Arbeitnehmerzusammenschlüsse bieten den Organisationen auf lokaler Ebene ihre Dienste bei den Lohnverhandlungen an. Als Gegenleistung verlangen sie solidarisches Verhalten der "locals" in überregionalen Konfliktsituationen, z. B. bei Streiks.

Anders als in der Bundesrepublik können Tarifverhandlungen außer von den Gewerkschaften auch von einer Gruppe nichtorganisierter Arbeitnehmer geführt werden. Nach dem "National Labor Relations Act" ist ein Arbeitgeber bzw. ein Arbeitgeberverband verpflichtet, die von seinen Beschäftigten bestimmten Vertreter als Verhandlungspartner anzuerkennen, unabhängig davon, ob sie einer Gewerkschaft angehören oder nicht.

Auch muß eine Gewerkschaft ihre Anerkennung als Tarifpartei zuerst in einem Abstimmungsprozeß unter den Betriebsangehörigen gewinnen und sich dann in bestimmten zeitlichen Abständen erneut deren Votum stellen. Sie ist verpflichtet, zunächst durch Unterschriften nachzuweisen, daß mindestens 30 vH der Betriebsmitglieder ihren Antrag unterstützen. Bei der geheimen Abstimmung im Betrieb entscheidet die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen darüber, ob eine Arbeitnehmerorganisation anerkannt wird; sind mehrere Gewerkschaften in einem Betrieb vertreten, wird durch dieses Verfahren entschieden, welcher die Verhandlungsvollmacht erteilt wird. Diese vertritt dann nicht nur ihre Mitglieder, sondern alle Arbeitnehmer im Betrieb. Der Arbeitgeber darf nur mit ihr kollektiv verhandeln. In einem solchen Abstimmungsprozeß kann eine einmal als Tarifpartner anerkannte Gewerkschaft auch wieder abgewählt werden [Twomey, 1985, S. 94 f.].

Einmal als Tarifpartei anerkannte Gewerkschaften neigen dazu, sich vor einer möglichen Abwahl und vor der Konkurrenz anderer Gewerkschaften zu schützen, indem sie sogenannte Gewerkschaftssicherungs-

klauseln aushandeln und im Tarifvertrag verankern.<sup>1</sup> Zulässigkeit und mögliches Ausmaß dieser Verpflichtung sind gesetzlich geregelt. Am stärksten wird die grundsätzlich allen Arbeitnehmern garantierte Koalitionsfreiheit durch den "closed shop" eingeschränkt. Dabei gilt die Zugehörigkeit zur Gewerkschaft des Betriebs als unbedingte Beschäftigungsvoraussetzung. Der "National Labor Relations Act" verbietet "closed shops" für alle Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit sich auf mehrere Bundesstaaten erstreckt. Für alle anderen Unternehmen gilt das Recht des zuständigen Staates, wonach "closed shops" erlaubt oder verboten sein können. Dasselbe Bundesgesetz ermächtigt die Einzelstaaten, Gesetze zu erlassen, welche jegliche Einschränkung der negativen Koalitionsfreiheit und somit sämtliche Gewerkschaftssicherungsklauseln verbieten (right-to-work laws). Derzeit existieren solche Gesetze in 21 Bundesstaaten.<sup>2</sup>

## 2. Tarifaueinandersetzungen

Arbeitsstreitigkeiten sind grundsätzlich von den betroffenen Tarifparteien selbst zu lösen; mögliche Lösungsverfahren können im Tarifvertrag festgelegt werden. Der Staat beschränkt sich darauf, die Einhaltung dieser Vereinbarungen zivilrechtlich zu schützen und erst nach gescheiterten Einigungsversuchen einzugreifen [Twomey, 1985, S. 311]. Viele Tarifverträge sehen vor, daß bei auftretenden Arbeitsstreitigkeiten

<sup>1</sup> Übliche Formen dieser Absicherung sind der Gewerkschaftsbetrieb (union shop), der modifizierte Gewerkschaftsbetrieb (modified union shop), der Agenturvertrag (agency shop) sowie der geschlossene Betrieb (closed shop). Beim "union shop" kann der Arbeitgeber seine Arbeitskräfte frei aussuchen, aber alle Arbeitnehmer müssen innerhalb einer bestimmten Frist der vertragschließenden Gewerkschaft beitreten. Im Gegensatz dazu brauchen beim "modified union shop" die vorhandenen Arbeitnehmer, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zwischen Gewerkschaft und Unternehmen nicht Gewerkschaftsmitglied sind, es auch nicht zu werden. Beim "agency shop" muß jeder Beschäftigte Gewerkschaftsbeiträge zahlen, womit das Trittbrettfahrerproblem ausgeschlossen werden soll [Holley, Jennings, 1988, S. 397].

<sup>2</sup> Mögliche Interpretationen des Begriffs "Recht auf Arbeit" nennt Baird [1988]. Danach drückt das Verbot von Gewerkschaftssicherungsklauseln auch die Auffassung aus, daß Arbeitnehmer das Recht besitzen, ohne jede Einschränkung ihren Arbeitgeber - und damit ihre Arbeit - wählen zu dürfen.

zuerst Verhandlungen zwischen den Tarifparteien aufgenommen werden müssen. Bleiben diese erfolglos, so bestimmen beide Seiten eine neutrale dritte Partei, die zwar vermitteln, dabei aber die Entscheidung den Tarifparteien überlassen soll. Führt auch diese Vermittlung zu keinem Ergebnis, so kann im Tarifvertrag vorgesehen sein, daß die dritte Partei zur Schlichtung und damit zur Entscheidungsfindung ermächtigt wird. Erst nach erfolgloser freiwilliger Schlichtung greift der Staat ein, und zwar durch den Bundesvermittlungs- und Schlichtungsdienst (Federal Mediation and Conciliation Service). Diese Institution wurde 1947 auf der Grundlage des "Labor Management Relations Act" zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten eingerichtet. Sie wird nur tätig, wenn alle tarifvertraglichen Schlichtungs- und Schiedsverfahren ausgeschöpft sind. Eine Zwangsschlichtung ist nicht möglich. Aufgabe dieser staatlichen Stelle ist es, die Tarifparteien zu freiwilligen Vereinbarungen zu veranlassen und bei Kollektivstreitigkeiten in wichtigen Wirtschaftszweigen, die sich auf mehrere Bundesstaaten erstrecken, Vermittlung und Schlichtung anzubieten.

Die Zulässigkeit von Streiks als Kampfmittel der Arbeitnehmer regeln bundes- und einzelstaatliche Gesetze sowie die Rechtsprechung. Grundsätzlich können die Tarifparteien frei entscheiden, ob sie sich für die Laufzeit des Tarifvertrags einer Friedenspflicht unterwerfen wollen. Eine solche Pflicht besteht, wenn der Tarifvertrag eine Streikverbotsklausel oder eine Vereinbarung enthält, nach der Arbeitsstreitigkeiten während der Dauer des Vertrags durch Schlichtungs- und Schiedsverfahren geregelt werden müssen. Bei Verstoß gegen die Vereinbarung kann der Arbeitgeber vor Gericht klagen oder ein Schiedsverfahren einleiten, um Schadensersatz durch die Gewerkschaft zu fordern. Als legal gelten Streiks, mit denen ökonomische, nicht politische Ziele verfolgt werden. Wilde, d.h. nicht gewerkschaftlich ausgerufene Streiks sind begrenzt zulässig, da das gesetzlich garantierte Recht der Teilnahme an Gemeinschaftsaktivitäten unabhängig davon gilt, ob es einen anerkannten Tarifverhandlungsvertreter gibt oder nicht [Waschke, 1980, S. 45].

Streiks und Aussperrungen müssen 30 Tage, im Gesundheitswesen 60 Tage im voraus dem "Federal Mediation and Conciliation Service" gemeldet werden. Rechtmäßig streikenden Arbeitnehmern darf nicht gekündigt werden, aber dem Arbeitgeber ist es erlaubt, für die Dauer

des Arbeitskampfes zur Fortführung seines Betriebs neue Arbeitskräfte einzustellen. Er ist lediglich verpflichtet, die nach Beendigung des Streiks noch freien und die später wieder frei werdenden Stellen mit den früheren Arbeitnehmern zu besetzen. Im Tarifvertrag können die Tarifparteien jedoch eine Klausel vereinbaren, nach der den Streikenden die Weiterbeschäftigung nach Ende des Streiks garantiert ist [Waschke, 1980, S. 46]. Werden die Ankündigungsfristen nicht eingehalten, so verlieren die streikenden Arbeitnehmer den rechtlichen Schutz, im Fall einer Entlassung nach Ende des Streiks wieder eingestellt zu werden.

### 3. Staatliche Mindestnormen für die Tarifgestaltung

Bei den Mindestnormen beschränkt sich der Staat weitgehend darauf, für die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern frei zu gestaltenden Abmachungen Rahmenbedingungen zu setzen. Das Gesetz über Arbeitsnormen (Fair Labor Standards Act 1938) legt einige dieser Bedingungen fest. Es ermächtigt das Arbeitsministerium, nach Beschäftigungsgruppen differenzierte, nicht indexierte Mindestlöhne zu fixieren. Anzulernenden und Auszubildenden müssen mindestens 85 vH, Behinderten mindestens 50 vH des allgemeinen Mindestlohns gezahlt werden [London, 1984, S. 7].<sup>1</sup> Außerdem schreibt es einen Überstundenzuschlag von 50 vH für jede Arbeitsstunde vor, welche die normale Wochenarbeitszeit von 40 Stunden überschreitet. Daneben müssen die Tarifparteien das Bürgerrechtsgesetz von 1964 (Civil Rights Act) berücksichtigen, das die Gleichbehandlung von Frauen und Männern vorschreibt, sowie das Bundesgesetz zum Schutz älterer Arbeitnehmer (Federal Age Discrimination Act). Danach können in Betrieben mit mindestens 25 Beschäftigten 40- bis 70jährige Arbeitnehmer nicht lediglich wegen ihres Alters entlassen werden. Neben den Bundesgesetzen beeinflussen einzelstaatliche Regelungen und die Rechtsprechung Form und Inhalt der Tarifverträge.

<sup>1</sup> Der allgemeine Mindestlohnsatz liegt seit 1979 bei 3,35 US-\$. Er gilt in der Regel für alle Bundesstaaten. Nur in einigen Staaten liegt er darunter. Für den District of Columbia gelten nach Art der Beschäftigung und nach Industriezweig differenzierte Sätze. Sofern ein Arbeitnehmer von unterschiedlichen bundes- und einzelstaatlichen Mindestlohnsätzen betroffen wird, gilt für ihn der jeweils höhere [Mellor, 1987, S. 38].

Das Gesetz über Arbeitssicherheit und -gesundheit (Occupational Safety and Health Act 1970) gilt für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit Ausnahme der Selbständigen und der Hausangestellten. Es findet auch keine Anwendung auf solche Beschäftigungsverhältnisse, bei denen die Bundesregierung oder eine einzelstaatliche Regierung als Arbeitgeber fungiert. Die gesetzlich festgelegten Arbeitsstandards können auf Initiative von Gewerkschaften, Arbeitgebern und einem eigens für diesen Zweck eingerichteten nationalen Forschungszentrum (National Institute of Occupational Safety and Health) verändert und somit neuen Gegebenheiten angepaßt werden. Über eine Veränderung entscheidet die Verwaltung der Arbeitssicherheit und -gesundheit (Occupational Safety and Health Administration), die zugleich die Einhaltung der Arbeitsnormen überwacht.

#### 4. Arbeitsbedingungen

In den Vereinigten Staaten können Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Rahmen vergleichsweise weniger Gesetze die individuellen Arbeitsbedingungen weitgehend frei aushandeln. Damit kommt dem Tarifvertrag eine zentrale Rolle bei der Regelung der Arbeitsbeziehungen zu. Da es in den Vereinigten Staaten z.B. kein Betriebsverfassungsgesetz, kein Kündigungsschutz-, Urlaubs- oder Mutterschutzgesetz gibt, umfassen tarifvertragliche Regelungen vieles, was in anderen Ländern gesetzlich festgelegt ist.

Der "National Labor Relations Act" schreibt den Tarifparteien vor, über welche Bereiche sie sich verständigen müssen. Daneben empfiehlt er solche, über deren Einbeziehung beide Seiten frei entscheiden können. Ausgehandelt werden müssen der Lohn, die Arbeitszeit und "andere Beschäftigungsbedingungen". Nach der Auslegung des NLRB und der Gerichte gelten als andere Beschäftigungsbedingungen Senioritätsregeln in bezug auf Entlohnung, Beförderung und Entlassung, Entlassungs- und Wiedereinstellungsstandards, Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren sowie Voraussetzungen für das Ergreifen von Arbeitskämpfmaßnahmen [Twomey, 1985, S. 171]. Freiwillig ausgehandelt werden können betriebliche Sozialleistungen (Kranken-, Unfall-, Arbeitslosenversicherung und Mutterschaftsgelder) und Lohnindexklauseln, Urlaubsanspruch

und Urlaubsgeld sowie Regelungen über bezahlte Feiertage. Auch die Laufzeit des Tarifvertrags oder Bestimmungen, unter welchen Voraussetzungen der Vertrag geändert oder erneuert werden kann, dürfen geregelt werden; üblicherweise werden Laufzeiten von zwei bis drei Jahren vereinbart [Waschke, 1980, S. 32]. Umstritten ist, inwieweit zu diesen freiwilligen Verhandlungspunkten auch ein Mitspracherecht der Gewerkschaften bei Arbeitnehmerüberlassungen und Betriebsstillegungen zählt. Über Angelegenheiten, die gesetzlich verboten sind, wie z. B. ein "closed shop", darf hingegen nicht verhandelt werden.

Die Freiheit der Tarifpartner bei der materiellen Gestaltung ihrer Arbeitsbeziehungen zusammen mit den dezentral organisierten Tarifverhandlungen haben dazu geführt, daß in den Vereinigten Staaten eine Vielzahl unterschiedlicher Tarifverträge existiert, deren Gemeinsamkeiten sich auf bestimmte behandelte Bereiche beschränken. Auffallend ist dabei die oft ausführliche Behandlung von Senioritätsrechten, die bei Fragen der Entlohnung (*benefit seniority*) und bei Personalveränderungen (*competitive status seniority*) wirksam werden, sowie von Kündigungsstandards.

Tarifvertraglich vereinbarte Senioritätsrechte erwerben Arbeitnehmer üblicherweise erst ab einem bestimmten Alter oder einer bestimmten Betriebszugehörigkeit. Sie können innerhalb der Arbeitsgruppe, der Abteilung, des Betriebs oder des gesamten Unternehmens geltend gemacht werden, und zwar sowohl bei innerbetrieblichen Umbesetzungen als auch bei Entlassungen und möglichen Wiedereinstellungen. Vorarbeiter, Meister und Angestellte sind davon allerdings meist ausgeschlossen [Kühl, 1986, S. 413].

Kündigungsfristen und -bedingungen werden in den Vereinigten Staaten nicht durch Gesetz geregelt, sondern von den Tarifparteien frei ausgehandelt. Sie umfassen in der Regel Mindestankündigungszeiten von nur wenigen Tagen sowie die Voraussetzungen, unter denen Arbeitnehmern gekündigt werden kann. Zu diesen können ein bestimmtes Verhalten eines Arbeitnehmers (*just cause*) oder eine verschlechterte wirtschaftliche Lage (*legitimate business reason*) zählen. Auch kann vereinbart werden, daß der Arbeitgeber nach freier Entscheidung Entlassungen aussprechen darf (*at will*). Bei Kündigungen aufgrund wirtschaftlicher Notwendigkeit kann anhand von Senioritätskriterien darüber entschieden werden, in welcher Reihenfolge sie ausgesprochen werden.

So kann vereinbart werden, daß bei Auftragsrückgang die zuletzt Eingestellten zuerst entlassen werden (last hired, first fired) oder daß bei Wegfall einzelner Stellen der Inhaber dieser Stelle durch Senioritätsrechte besonders geschützt ist, indem betriebsinterne Umbesetzungen nach einem sogenannten "bumping"-Verfahren erfolgen. Danach kann es dem betroffenen Arbeitnehmer gestattet sein, innerhalb des Senioritätsbereichs jeden anderen Arbeitnehmer mit geringerer Seniorität von seinem Arbeitsplatz zu verdrängen oder aber denjenigen mit der geringsten Seniorität [Kühl, 1986, S. 34].

In Abhängigkeit von den vereinbarten Kündigungsregeln kann der Arbeitgeber Entlassungen jederzeit oder nur beim Eintreten bestimmter Voraussetzungen aussprechen. Entlassene Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, gerichtlich gegen eine Kündigung vorzugehen, wenn sie ihnen ungerechtfertigt erscheint. Entscheidet das Gericht, daß die Kündigung unrechtmäßig erfolgte, so bestimmt die Art der Unrechtmäßigkeit die Kündigungsfolgen. Sofern es sich bei der Entlassung nur um eine Verletzung der Tarifvertragsbestimmungen handelt, wird der Arbeitgeber in der Regel verpflichtet, dem Entlassenen eine Kompensationszahlung zu leisten. Verstößt die Kündigung jedoch gegen das geltende Recht, so kann der Arbeitgeber zusätzlich zu Schadensersatzleistungen verurteilt werden, die in den Vereinigten Staaten typischerweise höher angesetzt werden als in vielen anderen Ländern [Mendelsohn, 1989, S. 4].

Eine Besonderheit des Beschäftigungssystems in den Vereinigten Staaten liegt in der Möglichkeit des Arbeitgebers, Arbeitnehmer bei Bedarf zu entlassen, ohne daß ihr Arbeitsvertrag aufgelöst wird, und sie bis zum Ablauf einer vereinbarten Frist wieder einzustellen, wenn der Entlassungsgrund entfallen ist (temporary layoff-and-recall policy). Die Entlassenen besitzen bei der Wiedereinstellung im Vergleich zu anderen Bewerbern Vorrechte, die sich oft nach ihrem Senioritätsstatus bestimmen [Dohse, 1979, S. 57].

Lange Zeit unterlagen nichtorganisierte Arbeitnehmer im Vergleich zu den anderen einem geringeren Kündigungsschutz. Für sie galten lediglich die Vorschriften des allgemein gültigen Rechts. In den vergangenen zehn Jahren ist jedoch der Kündigungsschutz für die nichtorganisierten Arbeitnehmer durch Gesetzgebung und Rechtsprechung in verschiedenen Bundesstaaten verbessert worden. Eine Kündigung, die ausgesprochen wurde, weil ein Arbeitnehmer ein ihm vom Gesetz zuge-

billiges Recht wahrgenommen hat, ist nunmehr unzulässig. Ebenfalls unzulässig sind solche Kündigungen, die gegen Treu und Glauben verstoßen oder dem Grundsatz des fairen Verhaltens in den Arbeitsbeziehungen widersprechen.

Weil die rechtlichen Schranken für Beschäftigungsverhältnisse weit gefaßt sind und Private gegen Entgelt Arbeit vermitteln dürfen, gibt es in den Vereinigten Staaten eine Vielfalt von Beschäftigungsformen. Neben der Teilzeitbeschäftigung nutzen die Unternehmen vor allem die Möglichkeit der Arbeitnehmerüberlassung als Instrument, um einen kurzfristigen Arbeitsanfall abzudecken. Diese gilt als eine Form privater Arbeitsvermittlung und unterliegt keinen speziellen rechtlichen Regeln. Arbeitnehmer in den Vereinigten Staaten können im Unterschied zu denen in der Bundesrepublik für eine unbegrenzte Zeit anderen Unternehmen überlassen werden [Mayer, 1987, S. 209].

Seit Ende der siebziger Jahre haben sich die Arbeitnehmer wiederholt zu Konzessionen bei den Lohnabschlüssen bereit erklärt (concession bargaining). In einigen Branchen wurden einmalige Lohnsenkungen bzw. Lohnstopps mit Nachholeffekten in den Folgejahren vereinbart.<sup>1</sup> Im Gegenzug dafür wurden den Arbeitnehmern eine erhöhte Arbeitsplatzsicherheit, eine Beteiligung am Unternehmen oder Mitspracherechte an der Unternehmensleitung zugebilligt. In anderen Branchen haben die Tarifparteien ein zweigleisiges Lohnsystem (two-tier wage system) ausgehandelt [Trautwein-Kalms, 1986, S. 447]. Danach erhalten Neueingestellte für die gleiche Tätigkeit einen niedrigeren Lohn als bereits Beschäftigte. Entweder werden diese abgestuften Sätze nach einer bestimmten Dauer der Betriebszugehörigkeit auf das höhere Niveau angehoben (temporary tier), oder die abgestuften Lohnsätze bleiben dauerhaft auf dem niedrigen Niveau (permanent tier).<sup>2</sup> In beiden Fällen impliziert

<sup>1</sup> Meilensteine wurden in diesem Zusammenhang von der Automobilarbeitergewerkschaft UAW und Chrysler im Oktober 1979 gesetzt. Beide Tarifpartner einigten sich auf Lohnkürzungen und niedrigere Pensionssteigerungsraten, die von zum Teil ungewöhnlichen Zugeständnissen auf der Arbeitgeberseite begleitet wurden. So wurde dem Vorsitzenden der Automobilarbeitergewerkschaft die Mitarbeit in der Unternehmensleitung angeboten; des weiteren wurde beschlossen, Gewinnbeteiligungspläne und Mitarbeiteraktien einzuführen, sobald das Unternehmen wieder Gewinne erzielte [Wölke, 1988, S. 30 ff.].

<sup>2</sup> Eine "temporary tier-rate" wurde z.B. in der Automobilindustrie und für Lastwagenfahrer ausgehandelt. Dauerhafte Lohnabstufungen verein-

das zweistufige Lohnsystem für die Unternehmen reduzierte Arbeitskosten. Während das "concession bargaining" anfangs nur in solchen Industriezweigen angewandt wurde, die besonders stark von der allgemeinen wirtschaftlichen Rezession betroffen waren, hat es in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in fast allen Industriezweigen verstärkt Anwendung gefunden (Bell et al., 1988, S. 6).

## 5. Bewertung

In den Vereinigten Staaten gewinnt das Beschäftigungssystem seine Flexibilität vor allem durch die stark dezentral organisierten industriellen Beziehungen und die Möglichkeit, diese weitgehend frei von detaillierten gesetzlichen Vorschriften zu gestalten. Die Tarifparteien können Verhandlungen in ihnen geeignet erscheinenden Verhandlungseinheiten führen und dabei Besonderheiten der gewählten Einheit berücksichtigen. Zugleich ermöglicht die bei vielen Arbeitnehmern vorhandene Bereitschaft, im Bedarfsfall auch Unternehmensinteressen zu berücksichtigen, den Unternehmen eine flexible Anpassung der Tarifverträge an verschlechterte ökonomische Bedingungen. Das in verschiedenen Branchen freiwillig vereinbarte zweistufige Lohnsystem berücksichtigt die Produktivitätsunterschiede zwischen Neueingestellten und bereits eingearbeiteten Beschäftigten.

Da die gesetzlich festgelegten Mindestlöhne nach Beschäftigungsgruppen (eingearbeitete erwachsene Beschäftigte, Auszubildende, Behinderte) differenziert sind, sind die nachteiligen Effekte für die geschützten Gruppen geringer, als es bei einem einheitlichen Mindestlohnsatz der Fall wäre; die Differenzierung erhöht damit die Einstellungschancen Jugendlicher und Behinderter.

Die einstmals für das System charakteristische, hohe externe Flexibilität, bedingt durch niedrige, freiwillig vereinbarte oder gar ganz fehlende Bestimmungen zur Kündigung, gilt heute nur noch in geringem Maß. Durch neuere Gesetze und eine veränderte Rechtsprechung ist der

---

barten viele Fluggesellschaften im Rahmen der Deregulierung des Luftverkehrs, die 1978 begann [Schatz, 1986, S. 86 ff.; Laaser, 1986, S. 29].

Kündigungsschutz allgemein verstärkt worden. Bedingt durch tarifvertraglich ausgehandelte Senioritätskriterien ist in vielen Unternehmen zudem die interne Flexibilität beschränkt: Ein betroffener Arbeitgeber kann Arbeitsplätze nicht ausschließlich nach ökonomischen Kriterien besetzen, sondern muß dabei Alter und Betriebszugehörigkeit der Arbeitnehmer berücksichtigen. Somit beeinflusst das freiwillig vereinbarte Senioritätssystem zugleich die innerbetriebliche Faktorallokation.

### III. Japan

Die Arbeitsmärkte in Japan zeichnen sich zugleich durch eine starke rechtliche Reglementierung und eine ausgeprägte Anpassungsfähigkeit an veränderte ökonomische Bedingungen aus. Bereits die Verfassung des Landes aus dem Jahr 1946 behandelt die Rechte der Arbeiter als fundamentale Menschenrechte und formuliert ausdrücklich ein Recht auf und die Pflicht zur Arbeit für alle Bürger. Die entsprechend der Verfassung erlassenen drei wichtigsten Arbeitsgesetze sind:

- das Gewerkschaftsgesetz von 1946 in der Fassung von 1949, das die kollektiv-arbeitsrechtlichen Beziehungen regelt,
- das Anpassungsgesetz von 1946 zur Verhinderung oder Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten sowie
- das Gesetz über Arbeitsnormen von 1947, das Mindestnormen für Arbeitsbedingungen festlegt.<sup>1</sup>

Diese Gesetze gelten für alle Beschäftigungsverhältnisse. Auffallend ist dabei, daß der Kündigungsschutz kaum gesetzlich geregelt ist.

Vor dem Hintergrund dieser Regelungen haben sich in Japan im Laufe der Zeit zwei Grundtypen von Beschäftigungsverhältnissen entwickelt: dauerhafte und temporäre Beschäftigungen. Ihre Ausgestaltung verleiht dem Beschäftigungssystem zusammen mit anderen Elementen der Arbeitsmarktverfassung zugleich ein hohes Maß an interner und ein begrenztes an externer Flexibilität.

<sup>1</sup> Vgl. Waschke [1982, S. 22]; das Gesetz über Arbeitsnormen wurde 1988 neu formuliert.

## 1. Industrielle Beziehungen und Staatseinfluß

In Japan besteht Tarifautonomie. Verhandlungen über die Inhalte von Tarifverträgen werden in der Regel auf Unternehmensebene von der Unternehmensgewerkschaft und dem einzelnen Arbeitgeber geführt. Die regionalen oder nationalen Zusammenschlüsse, denen beide Parteien angehören können, nehmen keinen direkten Einfluß auf die Entscheidungen. Die Unternehmensgewerkschaften sind allein berechtigt, mit dem zuständigen Arbeitgeber kollektive Verhandlungen zu führen. Diese Gewerkschaften - Ausdruck der Solidarität und Identifizierung der Arbeitnehmer mit ihrem Unternehmen ("I am a Mitsubishi-man") - verstehen sich als Teil des Unternehmens, was ihr Verhalten bei Kollektivverhandlungen und Arbeitsstreitigkeiten mit den Arbeitgebern mitbestimmt. Unternehmensgewerkschaften eines Industriezweiges können sich in einem eher losen Verbund zu Industriegewerkschaften zusammenschließen, in dem sie Informationen austauschen und Vorgehensweisen bei den Tarifverhandlungen besprechen. Verbindliche Absprachen werden dabei in der Regel nicht getroffen. Die meisten der etwa einhundert Industriegewerkschaften wiederum arbeiten eng zusammen mit einer der drei nationalen Arbeitnehmervereinigungen (SOHYO, DOMEI, CHURITSU ROREN). Diese nationalen Gewerkschaften erlangen Bedeutung in den jährlich stattfindenden Lohnrunden, indem sie frühzeitig Leitlinien für den durchschnittlichen Lohnanstieg veröffentlichen, die jedoch für die Unternehmensgewerkschaften nicht verbindlich sind [Ballon, 1986, S. 9 ff.]. Die vorwiegend beratende Funktion der landes- und industrieweiten Arbeitnehmervereinigungen unterstreicht zugleich die überragende Bedeutung der Unternehmensgewerkschaften in den industriellen Beziehungen als Entscheidungs- und Handlungsträger.

In Japan liegt der Organisationsgrad der Arbeitnehmer im Durchschnitt höher als in den Vereinigten Staaten, aber niedriger als in Westeuropa.<sup>1</sup> Im öffentlichen Sektor sind relativ mehr Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert als im privaten. Dort ist der Organisationsgrad um so geringer, je weniger Beschäftigte das Unternehmen hat [Ernst, 1986, S. 34].

<sup>1</sup> Er beträgt derzeit in Japan etwa 30 vH und in den Vereinigten Staaten etwa 20 vH. Im Vereinigten Königreich belief er sich 1982 auf 53,9 vH und in der Bundesrepublik 1983 auf 41,5 vH.

Die einzelnen Arbeitgeber können regionalen Arbeitgeberverbänden beitreten, die in einem nationalen Dachverband (NIKKEIREN) zusammengeschlossen sind. Auch dieser Verband beschränkt sich auf den Austausch von Informationen über Lohnentwicklung und Arbeitsbedingungen, und es wird kein direkter Einfluß auf die kollektiven Verhandlungen ausgeübt.

Die Vereinbarungen, die zwischen der Unternehmensgewerkschaft und dem Arbeitgeber getroffen werden, gelten in der Regel ausschließlich für die Gewerkschaftsmitglieder. Der Geltungsbereich wird nur dann automatisch auf alle dauerhaft Beschäftigten des Unternehmens ausgedehnt, wenn die Unternehmensgewerkschaft mindestens drei Viertel dieser Beschäftigtengruppe vereint [Ernst, 1986, S. 127]. Gelten Vereinbarungen für die Mehrheit der Beschäftigten eines Verwaltungsbezirks, so können sie durch den Arbeitsminister oder den Gouverneur des Bezirks für allgemeinverbindlich erklärt werden. Sie gelten dann für alle dort ansässigen Unternehmen und deren dauerhaft Beschäftigte. Auf temporär Beschäftigte finden kollektive Vereinbarungen grundsätzlich keine Anwendung.

Die Tarifabschlüsse stellen verbindliche Normen dar. Sie sind lediglich den Vorschriften des allgemein geltenden Rechts untergeordnet, gegen die inhaltlich nicht verstoßen werden darf. Gemäß dem Ziel der Gewerkschaften, die Arbeitsbedingungen der ihr angeschlossenen Arbeitnehmer kontrollieren zu können, wollen die Gewerkschaften die Verhandlungsergebnisse nicht als Minimalstandards verstanden wissen, die der Arbeitgeber nach Belieben überschreiten darf, sondern als verbindliche Festlegung [ibid., S. 124].

Tarifkonflikte sind nach dem Anpassungsgesetz möglichst freiwillig und selbständig von den Tarifparteien nach Regeln zu lösen, die sie in kollektiven Verhandlungen festlegen können [Matsuda, 1983, S. 179]. Auf die Konfliktlösung durch Dritte - Kommissionen für Arbeitsbeziehungen sowie Zivilgerichte<sup>1</sup> - soll erst zurückgegriffen werden, wenn die

<sup>1</sup> Die Zuständigkeiten dieser beiden Institutionen sind nicht einheitlich geregelt; sie überlappen sich stark. Die Kommissionen wurden zwar ursprünglich eingerichtet, um die Zivilgerichte zu entlasten, tatsächlich aber können sich die streitenden Tarifparteien mit der Bitte um Beistand in der Konfliktlösung alternativ an eine der beiden Einrichtungen wenden. Zivilgerichte gelten außerdem als Berufungsinstanz, die Entscheidungen der Kommissionen wieder aufgreifen können.

Verhandlungen zu keinem Ergebnis führen. Lokale Kommissionen existieren in jedem Verwaltungsbezirk. Sie setzen sich zusammen aus Repräsentanten der Arbeitnehmer und der Arbeitgeberverbände sowie Vertretern der Öffentlichkeit, die vom Gouverneur der Präfektur bestimmt werden [Hanami, 1985, S. 154]. Sie handeln nach dem Grundsatz, nur nach ausdrücklicher Aufforderung und möglichst wenig in die Auseinandersetzung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern einzugreifen. Die Vermittlungsvorschläge müssen von den streitenden Parteien nicht angenommen werden, wohingegen der Schiedsspruch bindend ist [ibid., S. 157]. Die Mehrheit der Streitigkeiten, die an Kommissionen herangetragen wurden, konnte bisher bereits im Stadium der Beratung gelöst werden.

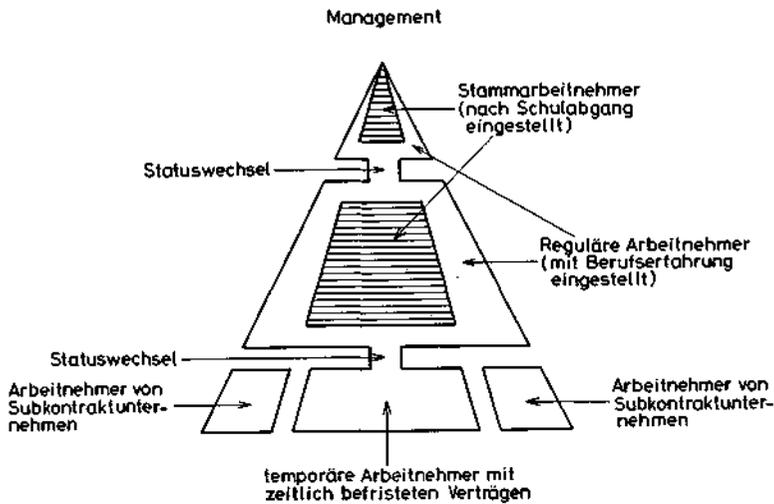
Die japanische Verfassung garantiert den Arbeitnehmern das Recht, nach beendeter Laufzeit des Tarifvertrags zu streiken. Unternehmensgewerkschaften genießen bei Arbeitsk Kampfmaßnahmen, mit denen sie ein wirtschaftliches, kein politisches Ziel verfolgen, Indemnität [ibid., S. 131]. Die Streikhäufigkeit ist vergleichsweise hoch; die Streiks dauern aber jeweils nur wenige Stunden, höchstens jedoch einige Tage. Sie werden von den Gewerkschaften nicht so sehr als Druckmittel nach gescheiterten Tarifverhandlungen, sondern als Warnung an die Adresse der Arbeitgeber verstanden, noch bevor Kontakte aufgenommen wurden.

Die Arbeitsrechtsprechung liegt bei den Zivilgerichten; Arbeitsgerichte gibt es nicht. Daneben üben die oben genannten Kommissionen für Arbeitsbeziehungen eine quasi-gerichtliche Funktion aus, wenn es um die Auslegung des in Art. 7 des Gewerkschaftsgesetzes formulierten Begriffs "unfaire Arbeitspraktiken der Arbeitgeber" geht. Diese umfassen die Diskriminierung von Arbeitnehmern aufgrund ihrer Beziehung zu Gewerkschaften, die Weigerung Tarifverhandlungen aufzunehmen sowie die Einmischung in Gewerkschaftsangelegenheiten.

## 2. Arten von Beschäftigungsverhältnissen

Das japanische Beschäftigungssystem ist gekennzeichnet durch eine de facto ausgeprägte Zweiteilung der Beschäftigungsverhältnisse (dualer Arbeitsmarkt, Schaubild 3), die sich auf die festgelegte Dauer des Arbeitsverhältnisses, die Höhe und Zusammensetzung des Lohns sowie das Recht der Arbeitnehmer, Mitglied in der Unternehmensgewerkschaft

Schaubild 3 - Statusbedingte Zusammensetzung der Beschäftigten eines japanischen Unternehmens



Quelle: Tsuda [1974, S. 9]; Ernst [1980, S. 23].

werden zu dürfen, erstreckt. Die eine Gruppe von Arbeitnehmern umfaßt dauerhaft Beschäftigte, zu denen Stammarbeitnehmer und reguläre Arbeitnehmer gerechnet werden. Während den Stammarbeitnehmern schon bei der Einstellung eine Beschäftigung auf Lebenszeit zugesichert wird, ist das Beschäftigungsverhältnis regulärer Arbeitnehmer zwar von vornherein auf Dauer angelegt, doch sind unter Einhaltung der gesetzlichen Kündigungsfrist Entlassungen möglich. Dauerhaft beschäftigte Arbeitnehmer beziehen einen Lohn, der neben einer Grundvergütung Zuschläge umfaßt, welche sich an der Gewinnentwicklung des Unternehmens orientieren. Sie allein besitzen das Recht, der Unternehmensgewerkschaft beizutreten, wovon aber meist nur die Stammarbeitnehmer Gebrauch machen [Ernst, 1980, S. 29]. Das Arbeitsverhältnis der dauerhaft Beschäftigten wird durch die in kollektiven Verhandlungen vereinbarten betriebsindividuellen Beschäftigungsregeln u.a. über Lohnkomponenten und Altersgrenze näher bestimmt. Diese Regeln werden von dem lokalen Büro zur Überwachung von Arbeitsnormen kontrolliert. Den Arbeitsverhältnissen liegt in der Regel kein schriftlicher Arbeitsvertrag zugrunde.

Die andere Arbeitnehmergruppe umfaßt temporär Beschäftigte, auch Randarbeitnehmer genannt. Sie können vergleichsweise einfach entlassen

werden und erhalten bei gleicher Tätigkeit einen niedrigeren Lohnsatz als dauerhaft Beschäftigte. Nur mit Randarbeitnehmern und mit solchen Arbeitnehmern, die sie bevorzugt behandeln wollen, schließen die Arbeitgeber Arbeitsverträge ab ("To Japanese employers and employees alike, an individual labor contract would smack of either favoritism or discrimination") [Ballou, 1986, S. 6].

Beschäftigung auf Lebenszeit, Senioritätslohn und Unternehmensgewerkschaften werden als die drei Grundpfeiler des japanischen Beschäftigungssystems angesehen; sie beschreiben aber nur einen Teil des Ganzen. Die beiden erstgenannten Punkte gelten lediglich für etwa 30 vH aller Beschäftigten [Kobayashi, 1985, S. 132]. Während die Arbeitsverhältnisse der dauerhaft Beschäftigten aufgrund der Beschäftigungsregeln ähnlich gestaltet sind, kommen diejenigen von Randarbeitnehmern in sehr unterschiedlichen Formen vor.

*Stammarbeiter* werden von Unternehmen meist gleich nach abgeschlossener Schul- oder Universitätsausbildung eingestellt in der Absicht, sie auf Lebenszeit an das Unternehmen zu binden. Die Neueingestellten genießen eine breit angelegte, unternehmensspezifische Berufsausbildung durch "training on the job", die es ihnen ermöglicht, verschiedene Tätigkeiten auszuüben und sie somit vielseitig einsetzbar macht. In vielen Produktionsbetrieben wechseln die Arbeitnehmer in bestimmten zeitlichen Abständen den Arbeitsplatz innerhalb der Arbeitsgruppe (workshop), der sie angehören. Aus Unternehmenssicht wird dadurch die Anpassung an unterschiedliche Aufgaben und Auslastungsgrade in verschiedenen Unternehmensbereichen erleichtert und die Notwendigkeit von Kündigungen bzw. Neueinstellungen verringert. Stammarbeitnehmer sind die überwiegende Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die meisten dauerhaft beschäftigten Arbeitnehmer in Betrieben mit über tausend Beschäftigten und ein geringer Teil derselben Gruppe in Betrieben mit hundert bis unter tausend Beschäftigten. Im Jahr 1983 umfaßte diese Gruppe 34 vH aller Arbeitnehmer [Ernst, 1986, S. 22]. Stammarbeitnehmer bilden den Kern der Belegschaft, der auch bei starken Produktionsschwankungen nicht aufgelöst wird.

Arbeitnehmer, die von anderen Unternehmen übernommen werden, und Frauen machen das Gros der *regulär Beschäftigten* aus; ihr Arbeitsverhältnis ist von vornherein auf Dauer angelegt. Betriebswechsler bringen in der Regel Fachkenntnisse für ihren Einsatz im neuen Betrieb

mit. Bevor sie jedoch zu den Stammbeschäftigten aufrücken können, haben sie verschiedene Hürden zu überwinden. Die Arbeitgeber betrachten ihre Einstellung meist als zweitbeste Lösung, zu der sie erst greifen, wenn das Angebot an Schulabgängern den Bedarf nicht mehr deckt. Dabei wird unterstellt, daß Arbeitnehmer, die schon verschiedenen Unternehmen angehört haben, sich tendenziell weniger mit ihrer Aufgabe und ihrem Arbeitgeber identifizieren und auch nicht so verlässlich sind. Gewöhnlich wird bei Neueinstellungen eine Probezeit vereinbart, bei deren Ablauf über den Status des Arbeitnehmers entschieden wird. Weibliche Arbeitnehmer, die in der Regel entweder nach der Heirat oder der Geburt des ersten Kindes aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder die dieses nach Unterbrechung wieder aufnehmen, haben meist keine Chance, den Status eines Stammarbeitnehmers zu erlangen. Arbeitgeber investieren in weibliche Beschäftigte oft nur ein Minimum an Ausbildung und beziehen sie nicht in die Personal- und Karriereplanung ein, wie sie für männliche Mitarbeiter, die bei gleicher Vorbildung zur selben Zeit eingestellt wurden, oft besteht. Weibliche Arbeitnehmer stellen für die Unternehmen ein umfangreiches Potential an billigen Arbeitskräften dar [Ernst, 1986, S. 25 ff.].

*Randarbeitnehmer* können je nach dem Grad der betrieblichen Auslastung kurzfristig eingestellt und auch wieder entlassen werden. Sie werden gar nicht oder nur punktuell in die systematischen Qualifizierungsmaßnahmen im Unternehmen einbezogen [Ernst, 1987, S. 14] und dürfen nicht der Unternehmensgewerkschaft beitreten. Sie erhalten bei gleicher Arbeit niedrigere Löhne als die dauerhaft Beschäftigten und meist keine betrieblichen Sozialleistungen. Typischerweise ist ihr Aufgabenbereich weniger umfassend als der der anderen Arbeitnehmer. In dieser Beschäftigtengruppe ist der Anteil der Frauen verschiedener Altersstufen und älterer Arbeitnehmer überdurchschnittlich hoch.<sup>1</sup> Zu den üblichen Formen der Randbeschäftigung zählen Teilzeitarbeit, zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnisse sowie zum Teil die Arbeitnehmerüberlassung.

Bei *Teilzeitarbeit* umfaßt der Stundenlohn etwa 70-80 vH desjenigen für Vollzeitarbeit, und auch die Bonuszahlungen fallen geringer aus. Der

<sup>1</sup> Diese Beschäftigtengruppen machen zugleich den Großteil der Arbeitslosen aus. Dies zeigt, daß vor allem die Randarbeitnehmer das Beschäftigungsrisiko tragen [OECD, b, S. 81].

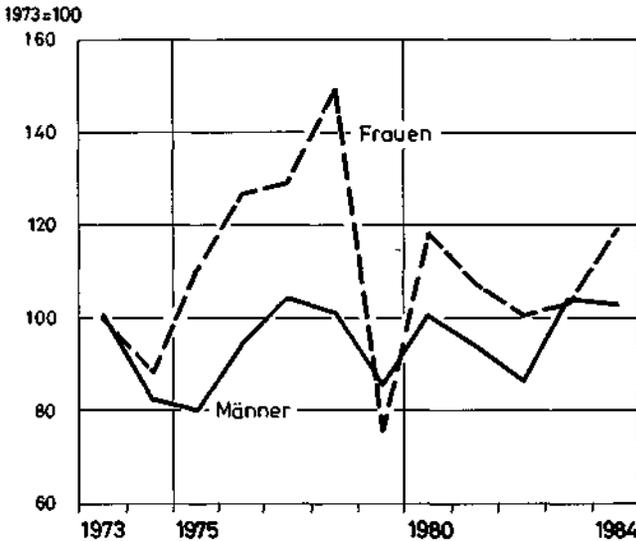
Umfang an Teilzeitarbeit hat in der jüngeren Vergangenheit stark zugenommen. Arbeiteten 1970 erst 5 vH aller Beschäftigten unter Teilzeitbedingungen, so ist ihr Anteil bis 1985 auf 11 vH gestiegen. Vor allem Frauen nutzen diese Form der Beschäftigung. Sie machen 70 vH aller Teilzeitbeschäftigten aus. Die japanische Regierung hat im Zuge der gestiegenen Bedeutung dieser Beschäftigungsform ein Programm erstellt, in dem sie von den Arbeitgebern fordert, Teilzeitbeschäftigten ähnliche Arbeitsbedingungen wie ihren vollzeitbeschäftigten Kollegen zu bieten. Neben der zeitlich unbefristeten Teilzeitbeschäftigung finden in japanischen Unternehmen Zeit- und Aushilfsverträge verstärkt Anwendung.

Diese Unterschiede bei den Beschäftigungsverhältnissen gehen einher mit einer Differenzierung der Belegschaftszusammensetzung nach der Unternehmensgröße. Während in Großunternehmen der Anteil der dauerhaft Beschäftigten an der gesamten Belegschaft am größten ist, sinkt er mit abnehmender Beschäftigtenzahl zugunsten des Anteils der Randarbeitnehmer [Weber, 1988, S. 233]. Unabhängig von der Unternehmensgröße hat seit 1979 bei Neueinstellungen der Anteil der dauerhaft Beschäftigten ab- und der der Randarbeitnehmer zugenommen (Schaubild 4). Dies kann als eine Strategie der Arbeitskostensenkung betrachtet werden, mit der Hochlohn-Arbeitnehmer durch Erwerbstätige mit geringerem Lohnniveau und Dauerbeschäftigungsverhältnisse mit Fixkostencharakter durch kurzfristig auflösbare Anstellungen ersetzt werden [Ernst, 1988, S. 55].

Ein Bindeglied zwischen den dauerhaft Beschäftigten und den Randarbeitnehmern stellen *mittelbare Beschäftigungsverhältnisse* dar, denn Status und Arbeitsplatzsicherheit der so Beschäftigten ähneln je nach Ausprägung eher der einen oder der anderen Form der Beschäftigung.<sup>1</sup> Eine häufig angewandte Form der mittelbaren Beschäftigung ist die Überlassung von Stammarbeitnehmern. Gewähren Unternehmen ihren Stammarbeitnehmern quasi absolute Arbeitsplatzsicherheit, so verlangen sie von ihnen als Gegenleistung die Bereitschaft, einmalig und zeitlich

<sup>1</sup> Von den möglichen Formen mittelbarer Beschäftigungsverhältnisse ist in Schaubild 3 nur die Beschäftigung von Arbeitnehmern von Subkontraktunternehmen dargestellt. Mit zunehmender Weisungsbefugnis in bezug auf Art und Durchführung der Tätigkeiten des sie beschäftigenden Arbeitgebers werden diese zu gewerbsmäßig überlassenen Arbeitnehmern. Sie umfassen überlassene registrierte Arbeitskräfte und reguläre Arbeitnehmer einer Verleihfirma.

Schaubild 4 - Zur Entwicklung des Anteils der befristet eingestellten Arbeitnehmer an allen Einstellungen im Verarbeitenden Gewerbe in Japan 1973-1984 (1973=100)



Quelle: Ernst [1988, S. 56].

befristet in ein anderes Unternehmen entsandt zu werden (Shukko). Dies kann der zusätzlichen Qualifikation, aber auch dem Ausgleich unterschiedlicher Auslastungsgrade in kooperierenden Unternehmen dienen.

Bei der Subkontraktarbeit sind die Arbeitnehmer nicht in der Betriebsstätte ihres Arbeitgebers tätig, sondern auf Dauer in einem anderen Unternehmen, mit dem ihr Arbeitgeber in der Regel einen Werkvertrag abgeschlossen hat. Je stärker die Weisungsbefugnis sich vom Arbeitgeber hin zum Auftraggeber verlagert, desto mehr nähert sich diese Beschäftigungsform der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung, die von Zeitarbeitsfirmen betrieben wird. Seit der Verabschiedung des Leiharbeitsgesetzes vom 1. Juli 1986 ist die zeitlich auf maximal ein Jahr befristete Überlassung von Arbeitnehmern an andere Unternehmen grundsätzlich zulässig, und zwar als Verleih von registrierten Arbeitskräften und von regulären Arbeitnehmern.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Im ersten Fall führt die Verleihfirma eine Kartei mit an Leiharbeit interessierten qualifizierten Personen. Bei Anfragen von Nutzerfirmen schließt sie mit den ausgewählten registrierten Personen einen zeitlich

### 3. Entlohnung

Einen gesetzlich fixierten Mindestlohn, der landesweit für alle Industriezweige gilt, gibt es in Japan nicht. Vielmehr sieht das Gesetz über Mindestlöhne von 1959 vor, daß der Arbeitsminister oder die Vorsitzenden der regionalen Büros für Arbeitsstandards für einzelne Verwaltungsbezirke, Branchen oder Tätigkeiten untere Lohngrenzen festlegen können. Bisher hat es Mindestlöhne nur für die traditionellen Niedriglohnindustrien gegeben.

Die tatsächliche Entlohnung umfaßt die Komponenten Grundlohn, Bonuszahlungen und Zahlung bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses [Ballon, 1988, S. 10], wobei Höhe und Zusammensetzung von der Art des Beschäftigungsverhältnisses abhängen. Tendenziell fallen Grundlohn und Bonuszahlungen bei gleicher Tätigkeit für Randarbeitnehmer geringer aus als für dauerhaft Beschäftigte. Außerdem stehen bestimmte Bonusarten und die Abfindungszahlung nur den dauerhaft beschäftigten Arbeitnehmern zu. In jährlich stattfindenden Lohnrunden (Shunto) wird der Lohnanstieg auf Unternehmensebene neu ausgehandelt. Seine Verteilung auf die einzelnen Lohnkomponenten erfolgt nach Kriterien, die Seniorität und Leistung berücksichtigen.

Der Grundlohn für die einzelnen Arbeitnehmer des Unternehmens macht im Durchschnitt 80 vH des gesamten Monatslohns aus. Die Höhe des Grundlohns hängt außer von Senioritätskriterien (Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit) auch von der Leistung (performance)<sup>1</sup> des betreffenden Arbeitnehmers ab. Auf der Basis des Grundlohns werden andere

---

befristeten Arbeitsvertrag ab, dessen Dauer mit der des Überlassungsvertrags übereinstimmt. Der Einsatz dieser Leiharbeitnehmer ist daher unregelmäßig und instabil. Diese Form der Anstellung dominiert bei etwa zwei Dritteln der Zeitarbeitsfirmen. Im zweiten Fall sind die Leiharbeitnehmer bei ihrem Zeitarbeitsunternehmen fest angestellt, können mit einem festen Grundeinkommen rechnen und genießen die Sozialleistungen ihres Unternehmens. Die Leiharbeitsfirmen des Registrierungstyps müssen vom Arbeitsministerium eine Lizenz erwerben, die Verleiher mit regulären Arbeitnehmern müssen lediglich beim Arbeitsministerium gemeldet sein.

<sup>1</sup> Leistungskriterien sind tarifvertraglich vereinbart und können sowohl objektiv meßbare als auch subjektiv festlegbare Komponenten enthalten. Als objektiv meßbar gilt z.B. die Anwesenheit eines Arbeitnehmers im Betrieb. Subjektive Kriterien, wie z.B. Pflichtbewußtsein, werden von den Vorarbeitern in ihrer Höhe bestimmt.

wichtige Größen des Lohnsystems, wie z.B. der Überstunden- oder Saisonzuschlag bestimmt.

Monatlich berechnete Zuschläge sind neben der Leistungskomponente des Grundlohns dafür verantwortlich, daß die Löhne Gleichaltriger mit gleich langer Betriebszugehörigkeit und ähnlichen Fähigkeiten voneinander abweichen können. Diese Zuschläge umfassen die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge des Arbeitgebers zu den Sozialversicherungen, gesetzlich fixierte Überstundenzuschläge von 25 vH des Grundlohnsatzes sowie Zuschläge, die sich entweder auf die Tätigkeit beziehen (Anwesenheit, Schicht- oder Schmutzarbeit) oder auf die Familien- und Lebensverhältnisse (Anzahl der Familienmitglieder, Wohnungsmiete).

Außerdem erhalten die dauerhaft Beschäftigten eines Unternehmens zweimal jährlich Zuschläge, deren Gesamthöhe vom Unternehmensgewinn in den vergangenen sechs Monaten abhängt. Ihre Verteilung orientiert sich am Grundlohn und richtet sich folglich ebenso wie dieser nach Senioritäts- und Leistungskriterien. Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses eines dauerhaft Beschäftigten zahlen viele Unternehmen eine Abfindung, die als zeitlich verzögerte Lohnzahlung gilt und in ihrer Höhe vom Grundlohn des Arbeitnehmers abhängt. Sie wird unabhängig davon gewährt, ob der Arbeitnehmer kündigt oder ob ihm gekündigt wird, und gilt nicht als Kündigungsentschädigung im eigentlichen Sinn. Diese Zahlung entfällt, wenn der Betreffende wegen schlechter Führung entlassen wird oder nach weniger als zwei Jahren kündigt.

#### 4. Arbeitszeitregelungen

Sofern die Tarifparteien in kollektiven Verhandlungen nichts anderes festlegen, gelten für die Arbeitszeit die detaillierten Bestimmungen des Arbeitsstandardgesetzes. Danach beträgt die maximal zulässige Anzahl an normalen Arbeitsstunden für erwachsene männliche Beschäftigte acht Stunden täglich und 40 Stunden wöchentlich. Das Gesetz nennt Bedingungen, unter denen ein Abweichen von diesem Acht-Stunden-Rhythmus möglich ist, sowie Pausenzeiten und die Anzahl freier Tage. Überstunden sind erlaubt, sofern der Arbeitgeber sie mit der Unternehmensgewerkschaft vereinbart. Nur für Untertagearbeit und andere, gesundheitsgefährdende Tätigkeiten legt das Gesetz eine Obergrenze für

Überstunden von zwei Stunden täglich fest; sonst darf unbegrenzt über die Normalarbeitszeit hinaus gearbeitet werden. Der Zuschlag beträgt ebenso wie der für Nachtarbeit (zwischen 22.00 und 5.00 Uhr) 25 vH des Grundlohns. Für Frauen und Jugendliche schränkt das Arbeitsstandardgesetz die Anzahl zulässiger Überstunden ein bzw. verbietet sie gänzlich; das Gesetz untersagt ihnen außerdem, an Feiertagen und während der Nacht zu arbeiten.

Die effektive normale Wochenarbeitszeit von Stamarbeitern beträgt im Durchschnitt 41 Stunden und 40 Minuten, wobei ein inverser Zusammenhang zwischen normaler Wochenarbeitszeit und Unternehmensgröße zu beobachten ist. Damit einher geht ein relativ hoher Anteil der Überstunden an allen geleisteten Arbeitsstunden in großen Unternehmen und umgekehrt. Tatsächlich stellt die Möglichkeit und Bereitschaft vieler Arbeitnehmer, weitgehend uneingeschränkt Überstunden zu leisten, ein bedeutsames Flexibilitätselement im japanischen Beschäftigungssystem dar. Überstunden machen im Durchschnitt bei einem in der Produktion Beschäftigten 13 vH der insgesamt geleisteten Arbeitszeit aus [OECD, b, S. 85].

Jeder regulär Beschäftigte besitzt einen Urlaubsanspruch von jährlich sechs Tagen, sofern sein Arbeitsverhältnis länger als ein Jahr besteht. Für jedes zusätzliche Beschäftigungsjahr erhöht sich der Urlaubsanspruch um einen Tag auf maximal insgesamt 20 Tage. Die Arbeitnehmer nutzen diesen Anspruch jedoch in der Regel nicht völlig aus. Im Durchschnitt aller Beschäftigten beträgt der Anspruch 15 Tage pro Jahr, von denen aber nur 60 vH genommen werden. Die restlichen Tage arbeiten sie zu ihrem Normallohnsatz [Yamada, 1985, S. 704].

Die Lebensarbeitszeit für Stammbeschäftigte ist gesetzlich auf ein Alter von 60 Jahren festgelegt, kann aber von den Tarifpartnern höher angesetzt werden. Das Überschreiten dieser Altersgrenze hat für einen Stamarbeitnehmer erhebliche Konsequenzen: Er verliert seinen privilegierten Status und muß entweder als Randarbeitnehmer finanzielle und rechtliche Einbußen hinnehmen oder aber in den Ruhestand treten.

## 5. Kündigung

Nach den Vorschriften des Arbeitsstandardgesetzes muß ein Arbeitgeber eine individuelle ordentliche Kündigung mindestens 30 Tage vor ihrem Wirksamwerden aussprechen. Sie ist nur zulässig, wenn sie nach den in der japanischen Gesellschaft vorherrschenden Maßstäben begründet erscheint [Emerson, 1988, S. 808]. Gleiches gilt für eine außerordentliche Kündigung, wenn der Kündigungsgrund im Verhalten des Arbeitnehmers liegt. Im Zweifelsfall unterliegt der Unternehmer der Pflicht nachzuweisen, daß die Kündigung gerechtfertigt war. Nach der bisherigen Rechtsprechung zu urteilen, können Arbeitnehmer nicht einfach wegen ineffizienten oder unpassenden Verhaltens, wegen ungenügender Leistung am Arbeitsplatz entlassen werden [Hanami, 1985, S. 89]. Eine Besonderheit stellt die Möglichkeit dar, tarifvertraglich zu vereinbaren, daß Arbeitnehmer für eine bestimmte Zeit entlassen werden können, ohne daß ihr Arbeitsverhältnis erlischt. Sie erhalten dann für diesen Zeitraum eine Suspensionszahlung [Koshiro, 1985, S. 7]. Für kollektive Kündigungen existieren keine gesetzlichen Regeln. Jedoch muß auch in diesem Fall der Unternehmer gegebenenfalls nachweisen, daß die Entlassungen begründet und zulässig waren [Hanami, 1985, S. 90].<sup>1</sup> Der Staat greift seit 1974 unterstützend ein, damit Unternehmer Maßnahmen ergreifen können, mit denen Kollektiventlassungen vermieden werden sollen; er veranlaßt Anpassungsmaßnahmen (berufliche Fortbildung, Kurzarbeit). Diese werden mit Hilfe eines speziellen Fonds finanziert, der aus Beiträgen von Arbeitgebern gespeist wird [OECD, b, S. 96].

## 6. Bewertung

In Japan sind die Tarifverhandlungen und -auseinandersetzungen durch ein grundsätzlich kooperatives Verhalten der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern geprägt. Die Einrichtung "Unternehmensgewerk-

<sup>1</sup> In der bisherigen Rechtsprechung haben die Gerichte zur Prüfung der Zulässigkeit keine einheitlichen Kriterien angewandt. Die Gerichte benutzten die Möglichkeit, eine andere Anstellung zu finden, ebenso wie die Effizienz der Entlassenen und damit neben sozialen auch ökonomische Kriterien.

schaft" mag dieses Verhalten begünstigen; sie ermöglicht es, in unternehmensnahen Tarifverhandlungen Besonderheiten des betroffenen Unternehmens zu berücksichtigen. So ist es denkbar, daß die Arbeitnehmervertretung im Bedarfsfall zu Lohnzugeständnissen bereit ist. Des weiteren erlauben es die jährlich stattfindenden Tarifverhandlungen, den Tarifvertrag relativ schnell an veränderte Bedingungen anzupassen.

Das stark dezentralisierte japanische Lohnsystem ermöglicht es, bei Tarifabschlüssen neben Gegebenheiten auf Arbeitnehmerseite unternehmensspezifische Aspekte zu berücksichtigen. Die Höhe des Lohnanstiegs hängt u. a. von der Größe des Unternehmens und seiner Gewinnsituation ab; inwieweit die einzelnen Arbeitnehmer davon profitieren, richtet sich vor allem nach Kriterien der Seniorität und Leistung. Somit kann der Zahlungsfähigkeit des Unternehmens ebenso Rechnung getragen werden wie individuellen Produktivitätsdifferenzen. Tatsächlich sind die Real-löhne in Japan im Vergleich zu anderen Ländern wenig rigide; zudem variieren sie vergleichsweise stark zwischen den einzelnen Industriezweigen [OECD, b, S. 81].

De facto herrscht in Japan eine ausgeprägte Zerteilung der Beschäftigungsverhältnisse in dauerhaft und temporär Beschäftigte vor. Die Unternehmen können den Stammarbeitnehmern eine Beschäftigung auf Lebenszeit garantieren, weil sie deren Arbeitsplatzsicherheit durch verstärkte Flexibilität in anderen Bereichen ausgleichen. So sind Stammarbeitnehmer aufgrund ihrer breit angelegten fachlichen Qualifikation innerhalb des Unternehmens vielseitig einsetzbar; sie können zeitlich befristet sogar in verschiedenen Unternehmen beschäftigt werden. Diese interne Arbeitsmarktflexibilität wird ergänzt durch die Beschäftigung von regulären und temporären Arbeitnehmern, welche dem System zusammen mit vergleichsweise niedrigen Kündigungsstandards und -kosten zusätzlich externe Flexibilität verleiht.

Die Bestimmungen des Arbeitsstandardgesetzes begünstigen außerdem eine zeitliche Anpassung an Beschäftigungsschwankungen bei gegebenem Bestand an Arbeitskräften. Danach dürfen männliche erwachsene Beschäftigte unbegrenzt Überstunden leisten zu einem Lohnsatz, der einen Überstundenzuschlag von 25 vH des Grundlohnsatzes enthält.

Das japanische Beschäftigungssystem erhält seine Flexibilität also vor allem durch einen rechtlichen Rahmen, der Arbeitgebern und Arbeitnehmern einen hinreichend großen Spielraum läßt, so daß sie schnell auf

veränderte ökonomische Bedingungen reagieren können. Der gesetzliche Rahmen hat das Entstehen eines stark differenzierten Arbeitsmarktes ermöglicht, in dem sich Beschäftigungsverhältnisse entwickelt haben, die nach der Höhe des Lohnsatzes sowie dem Grad der Arbeitsplatzsicherheit und zugestander Rechte variieren. Das breite Spektrum an Beschäftigungsformen bietet vielen Arbeitnehmern eine Beschäftigungschance und hat vermutlich mit dazu beigetragen, daß die Arbeitslosenrate in Japan vergleichsweise niedrig geblieben ist.

#### **IV. Vereinigtes Königreich**

Von allen Industrieländern hat das Vereinigte Königreich die längste Tradition in den industriellen Beziehungen. Bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts gab es Gewerkschaften und kollektive Vereinbarungen über Arbeitsbedingungen, anfangs jedoch nur in wenigen Schlüsselbereichen (Kohlenbergbau, Druckindustrie, Docks). Trotz teilweise tiefgreifender Umgestaltungen in den Beziehungen gilt bis heute, daß Gewerkschaften wie Unternehmen Verhandlungslösungen anstelle von staatlichen Maßnahmen bevorzugen (voluntaristische Tradition); mehr noch als in anderen Ländern gelten Tarifauseinandersetzungen als Privatangelegenheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern [Brown, 1987, S. 103].

Bis zur Mitte der sechziger Jahre hat dies den Arbeitsmärkten im Vereinigten Königreich eine vergleichsweise hohe Flexibilität verliehen. Mit Ausnahme des technischen Arbeitsschutzes blieb die Ausgestaltung der Tarif- und Arbeitsbeziehungen in weiten Teilen Arbeitgebern und Arbeitnehmern überlassen, ohne daß der Staat regelnd eingegriffen hätte. Das gilt auch für die Organisation von Tarifverhandlungen und für Arbeitskämpfe.

##### **1. Tarif- und arbeitsrechtliche Regelungen**

Weite Bereiche der Tarifgestaltung und der Arbeitsbeziehungen sind im Vereinigten Königreich nicht geregelt [vgl. Hector, 1988, S. 44 ff.]. So gibt es im Gegensatz zu den gesetzlichen Bestimmungen in den meisten anderen westeuropäischen Staaten weder eine strikte Tarifbindung

der Arbeitgeber (Unabdingbarkeit) noch das Günstigkeitsprinzip, wonach im Einzelfall von den im Tarifvertrag ausgehandelten Bedingungen nicht zuungunsten der Arbeitnehmer abgewichen werden darf. Die Bestimmungen von Tarifverträgen sind rechtlich nur wirksam, wenn sie Gegenstand eines individuellen Einzelarbeitsvertrags sind. Die Rechtsverbindlichkeit muß zudem zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber ausdrücklich vereinbart werden. Davon abweichend können in individuellen Arbeitsverhältnissen Bestimmungen des Tarifvertrags aber auch ausgeschlossen werden, so daß für den Arbeitgeber die Möglichkeit besteht, zuungunsten des Arbeitnehmers von Tarifleistungen abzuweichen.

Ebenso wie das Günstigkeitsprinzip ist de jure auch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen unbekannt; de facto bestanden allerdings bis Anfang der achtziger Jahre Regelungen, die prinzipiell in ihrer Wirkung vergleichbar waren.<sup>1</sup> Seit dem Erlaß des "Employment Act" von 1980 und anschließender Gesetzgebung im Jahr 1983 ist dies jedoch nicht mehr der Fall.

Auch ein allgemeiner, für alle Arbeitnehmer gleichermaßen gültiger Mindestlohn existiert nicht. Lediglich für einige Niedriglohnbranchen legen die "Wages Councils", die sich paritätisch aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber sowie des Arbeitsministeriums zusammensetzen, Mindestlöhne fest. Dies geschieht in eigener Verantwortung, eine spezielle Mitwirkung des zuständigen Ministers gibt es, insbesondere seit den Gesetzesänderungen von 1975, nicht mehr. Die Beschlüsse der "Wages Councils" sind bindend; der individuelle Arbeitnehmer kann sich also vor Gericht darauf berufen. Durch eine Gesetzesreform im Jahr 1986 wurde die Bedeutung der "Wages Councils" eingeschränkt. Seither gelten deren Mindestlohnbestimmungen nicht mehr für Beschäftigte unter 21 Jahren. Neue "Wages Councils" werden nicht mehr zugelassen, und der Arbeitsminister kann die bestehenden auflösen oder ihre Zuständigkeit ändern.

<sup>1</sup> So sah beispielsweise bereits die "Fair Wages Resolution" des britischen Unterhauses von 1981 vor, daß staatliche Aufträge an private Unternehmen nur erteilt werden dürfen, wenn diese die branchenüblichen Tarifbedingungen einhalten. Außerdem bestimmte ein Abschnitt des Beschäftigungsschutzgesetzes von 1975 (Schedule 11, Employment Protection Act), daß unter bestimmten Bedingungen dieses Kriterium auch für Geschäftsbeziehungen zwischen Privaten gelten soll.

Auch die gesetzlichen Bestimmungen zum Kündigungsschutz sind im Vereinigten Königreich vergleichsweise wenig stringent. So beträgt die Kündigungsfrist bei einer Beschäftigungszeit bis zu zwei Jahren nur eine Woche. Erst bei einer Betriebszugehörigkeit von mehr als zwei Jahren verlängert sich diese Frist für jedes weitere Jahr der Betriebszugehörigkeit um eine Woche auf maximal 12 Wochen. Seit 1971 (Employment Protection Act) ist eine betriebsbedingte Kündigung zwar nur "aus wichtigem Grund", z.B. "Überzähligkeit" (redundancy) möglich. In der Praxis ist dieses Kriterium jedoch nicht eindeutig gefaßt. Auch gilt diese Bestimmung im wesentlichen nur für Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten und mit einer Betriebszugehörigkeit von mindestens zwei Jahren.

Die Arbeitgeber sind bei der Begründung für eine Kündigung (individuell und auch kollektiv) kaum eingeschränkt. Die Gerichte üben lediglich eine Mißbrauchsaufsicht aus; wirtschaftliche Gründe des Arbeitgebers werden in der Regel als Kündigungsgrund anerkannt. Bestimmte Einschränkungen gibt es jedoch, wenn "Überzähligkeit" geltend gemacht wird: Der betreffende Arbeitsplatz muß tatsächlich entfallen, wobei eine Reorganisation des Betriebs zur Kostensenkung oder Produktivitätssteigerung nicht geltend gemacht werden kann.

Bei kollektiven Kündigungen muß eine Sozialauswahl (fair selection) vorgenommen werden, wobei vor allem die Dauer der Betriebszugehörigkeit eine Rolle spielt. Auch hier beschränken die Gerichte sich auf eine Mißbrauchsaufsicht. In individuellen Arbeitsverträgen kann eine Mobilitätsklausel enthalten sein, die dem Arbeitgeber völlig freie Hand gibt. Verzichtet er auf eine solche Klausel, reichen für die Rechtfertigung auch "sound, good business reasons".

Einen Sonderfall stellen Kündigungen bei Eigentümerwechsel des Unternehmens dar. Hier gilt eine EG-Richtlinie, nach der ein solcher Wechsel an sich kein Kündigungsgrund sein darf. Für die Sanierung eines Unternehmens hat sich im Vereinigten Königreich jedoch ein spezielles Verfahren entwickelt, mit dem die aus der Richtlinie resultierenden Rigiditäten teilweise gemildert werden können (hiving down).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Danach bildet der Konkursverwalter eine 100prozentige Tochter des ursprünglichen Unternehmens und überträgt ihr die noch lebensfähigen Teile des Unternehmens. Die Arbeitnehmer bleiben bei der Mutter beschäftigt, diese leiht dann einen Teil an die Tochter aus.

Die Rechtsfolgen der Kündigung beschränken sich de facto auf die Zahlung von Entschädigungen an die betroffenen Arbeitnehmer. Bereits bei fristgerechter und rechtmäßiger Kündigung sind sie obligatorisch (redundancy payment); hält der Arbeitgeber die Fristen nicht ein, werden zusätzliche Entschädigungen fällig (payment in lieu of notice). Selbst wenn ein Gericht eine Kündigung als rechtswidrig ansieht und der Arbeitgeber eigentlich zur Wiedereinstellung verpflichtet wäre, gilt dieses Urteil als nicht vollstreckbar. Der Arbeitgeber kann sich durch Zahlung einer zusätzlichen Entschädigung, im allgemeinen in Höhe einiger Monatsgehälter, von der Pflicht zur Wiedereinstellung freikaufen (additional award for non compliance).

Die Vereinbarung von befristeten Arbeitsverhältnissen, Arbeitnehmerüberlassung sowie die Regelung der Arbeitszeit sind nicht allgemein reglementiert. Leiharbeitsfirmen unterliegen lediglich einer Lizenzpflicht; Arbeitszeitregelungen bestehen nur für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern (Frauen, Jugendliche) oder bestimmte Berufsgruppen (Kraftfahrer, Bergleute) (Hector, 1988, S. 126).

## 2. Arbeitsschutz

Der einzige Bereich, in dem im Vereinigten Königreich die rechtlichen Regelungen in Umfang und Tiefe denen in anderen westeuropäischen Ländern vergleichbar sind, ist der Arbeitsschutz (Ausnahmebereich einer staatlichen Intervention) [vgl. Auer, Engell, 1983, S. 108 ff.]. Maßgeblich ist hierfür der "Health and Safety at Work Act" von 1974, der alle Bereiche des Arbeitsschutzes abdeckt. Gleichzeitig mit der Verabschiedung des Gesetzes wurden eine paritätische Überwachungskommission sowie ein interministerieller Ausschuß geschaffen, die bei Zuwiderhandlungen gegen Arbeitgeber wie auch Arbeitnehmer Sanktionen aussprechen können. Auf Betriebsebene werden diese Gremien um von den Gewerkschaften ernannte Sicherheitsdelegierte (safety representatives) ergänzt.

### 3. Tarifverhandlungen und Arbeitskämpfe

Im Vereinigten Königreich gibt es für das Streikrecht keinerlei explizite gesetzliche Grundlage, im Gegensatz etwa zu Frankreich, wo es in der Verfassung verankert ist. Dieses Recht leitet sich jedoch implizit aus gewerkschaftlichen Immunitätsrechten ab, die bereits 1906 gesetzlich fixiert wurden (Trades Disputes Act) und bis Anfang der achtziger Jahre uneingeschränkt bestanden. Demzufolge können unter bestimmten Bedingungen die Gewerkschaften für wirtschaftliche Nachteile, die Dritten durch von ihnen durchgeführte Streiks entstehen, nicht schadenersatzpflichtig gemacht werden; relevante allgemeine Rechtsvorschriften wurden hier außer Kraft gesetzt.

Ebenso fehlen gesetzliche Regelungen, nach denen - wie in den meisten anderen westeuropäischen Ländern - die Verhandlungsvollmacht bestimmten Gremien auf Arbeitgeber- bzw. Gewerkschaftsseite übertragen wird. Das hat dazu geführt, daß die Verhandlungen für institutionelle Modifikationen und Verfahrensänderungen stets offen waren. Mehr als anderswo bestimmte sich das Gewicht der jeweiligen Partei in den Verhandlungen nach der jeweiligen Marktmacht und den Präferenzen für bestimmte Verhandlungspunkte. Auch die jeweilige Verhandlungsebene (nationale Ebene, Industriezweig, Unternehmen oder gar Betrieb) konnte sich ändern.

Die geringe rechtliche Kodifizierung der industriellen Beziehungen und der Verhandlungen ist nicht ohne Einfluß auf den Ablauf von Tarifauseinandersetzungen geblieben. Diese werden weniger als periodisch anfallende Verhandlungen, sondern mehr als ein kontinuierlicher Prozeß aufgefaßt. Auftretende Konflikte werden in der Regel fallweise gelöst, wobei sich beide Seiten traditionell an ihrer jeweils bislang geübten Praxis orientieren. Die Konfliktbewältigung im Einzelfall gilt als Teil eines permanenten und interdependenten Verhandlungsprozesses auf einzelbetrieblicher Ebene. Auf detaillierte vertragliche Abmachungen wird dabei nicht selten verzichtet. Häufig bilden informelle Übereinkommen, gegenseitige Einverständniserklärungen, "gentlemens' agreements" oder einfach Sitzungsprotokolle die Grundlage für eine Einigung. Selbst dann liegt das Gewicht der Abmachungen häufig auf Verfahrensfragen und einem Fortschreiben bisher üblicher Praktiken, viel weniger hingegen auf inhaltlichen Fragen. Begünstigt wird diese Praxis dadurch, daß Ver-

handlungen auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene eine im Vergleich zu anderen Staaten größere Rolle spielen. Für die überwiegende Mehrzahl der Beschäftigten finden Tarifverhandlungen direkt mit dem jeweiligen Arbeitgeber statt.<sup>1</sup>

Die ausgeprägte betriebliche Orientierung der Tarifverhandlungen spiegelt sich auch in der Organisationsstruktur und dem Stellenwert der zentralen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen wider. Selbst in Branchen, in denen der Einfluß einzelner Arbeitgeberverbände vergleichsweise ausgeprägt ist (Verarbeitendes Gewerbe, Bauindustrie, Finanzdienstleistungen), bleiben die tariflichen Vorgaben in der Regel auf einen Mindestkatalog von Bedingungen beschränkt (zumeist Entlohnung und Arbeitszeit). Darüber hinaus bieten die Arbeitgeberverbände, wie auch deren Dachorganisation (Confederation of British Industry) vor allem allgemeine Beratungsleistungen für ihre Mitglieder an und betätigen sich als Lobbyisten.

Die betriebliche Orientierung der Tarifverhandlungen zeigt sich deutlich bei der Organisation der Gewerkschaften. Von zentraler Bedeutung für deren Ablauf und Ergebnis sind die von der jeweiligen Belegschaft gewählten betrieblichen Gewerkschaftsvertreter (shop stewards). Mit der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation stehen sie nur in lockerer Verbindung. Wichtig für die Stellung der "shop stewards" ist hingegen die lange Zeit weitverbreitete Zwangsmitgliedschaft der Belegschaftsangehörigen in der Gewerkschaft (closed shop).

Weil sich der Staat in Tarifverhandlungen nur in geringem Maß einmischt, sind auch entsprechende Institutionen, wie etwa eine gesonderte Arbeitsgerichtsbarkeit, kaum ausgebildet [Lockyer, 1988, S. 8]. Es gibt aber ein Schiedsgerichtssystem für Konflikte zwischen einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, wobei in der Mehrzahl der Fälle über individuelle Entlassungen verhandelt wird (Industrial Tribunals, seit 1964). Seit 1974 besteht darüber hinaus ein im Grundsatz vergleichbares

<sup>1</sup> Seit Mitte der achtziger Jahre wird davon nur für die Beschäftigten in der Bau- und Druckindustrie und in Industriezweigen, die durch einen harten Wettbewerb auf den Absatzmärkten gekennzeichnet sind, abgewichen. Dort gelten im allgemeinen brancheneinheitliche tarifliche Abmachungen. Im Vergleich zu anderen Ländern sind diese jedoch wenig umfassend. Zumeist werden lediglich der Grundlohn, die Arbeitszeit und ein Gleitzeitrahmen (shift-allowances) geregelt, in manchen Fällen auch Schlichtungsverfahren (grievance procedure).

System für Streitfälle auf kollektiver, d.h. vorwiegend betrieblicher Ebene. Insbesondere im Zuge der Reformen der Arbeitsmarktverfassung in den achtziger Jahren hat dieser "Advisory, Conciliation and Arbitration Service" (ACAS) an Bedeutung gewonnen.

#### 4. Reformen seit Anfang der siebziger Jahre

Auf der Grundlage der hier in ihren Grundstrukturen skizzierten Arbeitsmarktverfassung konnten die seit Ende des zweiten Weltkriegs notwendigen Anpassungen auf den Arbeitsmärkten lange Zeit vergleichsweise problemlos bewältigt werden. Erst mit der verschlechterten Wirtschaftslage Ende der sechziger Jahre kam es vermehrt zu Tarifauseinandersetzungen, und es kristallisierten sich allmählich die sprichwörtlichen "englischen Zustände" heraus (Widerstand der Gewerkschaften gegen Umsetzungen von Arbeitnehmern im Betrieb und gegen "sachfremde" Tätigkeiten; häufige, auch wilde Streiks einzelner, in einem Betrieb vertretener Gewerkschaften). Die Kritik am bestehenden System entzündete sich außer an der geringen Streikdisziplin der Gewerkschaften insbesondere auch an der fehlenden demokratischen Legitimation der Gewerkschaftsfunktionäre. In dieser Situation unternahm die damalige konservative Regierung 1971 den Versuch, die Rechte und Pflichten der Gewerkschaften, wie auch ihrer einzelnen Mitglieder, insbesondere für den Fall von Tarifauseinandersetzungen auf umfassende Weise gesetzlich zu regeln (Industrial Relations Act). So sollten u.a. an die Stelle der bis dahin üblichen informellen Verhandlungsabläufe und Abmachungen zwischen Tarifparteien klar definierte Rechte und Handlungsspielräume treten.

Das Gesetz von 1971 erwies sich jedoch weitgehend als ein Fehlschlag. Nicht nur die Gewerkschaften, auch die Arbeitgeber zeigten sich wenig bereit, die gesetzlichen Vorgaben in die Praxis umzusetzen. Nach dem Regierungswechsel wurde das Gesetz von der neuen (Labour-)Regierung widerrufen. Statt dessen wurde im "Trade Union and Labour Relations Act" von 1974 im wesentlichen die ursprüngliche Situation wiederhergestellt, wobei der institutionelle Unterbau für verhandlungsorientierte Lösungen von Tarifauseinandersetzungen verstärkt wurde (ACAS, Wages Councils).

Zu einem erneuten Umschwung kam es mit dem Regierungswechsel von 1979, dem im Winter 1978/79 umfangreiche Streikaktionen vorgegangen waren. Die neue konservative Regierung unter Margaret Thatcher widerrief zunächst einen Teil der Labour-Gesetzgebung. Darüber hinaus wurden in einer Reihe schnell aufeinanderfolgender Gesetze zum einen die gewerkschaftlichen Immunitätsrechte eingeschränkt, zum anderen die individuellen Rechte einzelner Gewerkschaftsmitglieder gestärkt.<sup>1</sup>

Durch diese Gesetzesänderungen, die vielfach als Revolution in den britischen industriellen Beziehungen bezeichnet worden sind, hat sich seither der rechtliche Rahmen insbesondere für Tarifaueinansetzungen grundlegend gewandelt. Vor allem ist jetzt der Spielraum der Gewerkschaften für Streiks stark eingeschränkt, weil sie nun zunächst in einer Urabstimmung die Zustimmung der Mitglieder einholen müssen, weil sie gegen Streikbrecher in geringerem Maß vorgehen können und weil sie häufiger mit Schadenersatzklagen wegen der Streikfolgen rechnen müssen. Seit Beginn des Jahres 1989 wird darüber hinaus erwogen, die in einer Reihe von Branchen nach wie vor bestehende Zwangsmitgliedschaft in einer Gewerkschaft weitgehend zu beseitigen.

Auf die neuen Gesetze haben die Gewerkschaften bislang nicht einheitlich reagiert. Auf der einen Seite gibt es im Rahmen des Dachverbandes "Trades Union Congress" inzwischen Überlegungen, in Abkehr von der bisherigen Tradition die Einführung gesetzlich fixierter Rechte, wie etwa des Streikrechts, sowie eine spezielle Arbeitsgerichtsbarkeit auch für das Vereinigte Königreich zu fordern. Eine Minderheit, allen voran die Gewerkschaft der Elektriker und der Metallarbeiter, hat sich der neuen Situation jedoch bereits angepaßt und zieht daraus für ihrer Mitglieder erhebliche Vorteile.<sup>2</sup> Als besonders förderlich für die schnelle Beendigung von Tarifaueinansetzungen hat sich unter dem neuen Recht die Praxis der sogenannten "forced choice" bzw. der "pendulum

<sup>1</sup> Employment Act 1980 und 1982, Trade Union Act 1984, Employment Act 1987 und 1988, vgl. Gregory [1985]; Hanson [1987]; McKendrick [1988]; Wilkinson [1988].

<sup>2</sup> So sind beispielsweise kollektive Arbeitsverträge abgeschlossen worden, in denen eine Gewerkschaft die gesamte Belegschaft eines Betriebs vertritt, dafür aber auf Streiks ausdrücklich verzichtet und sich bei der Durchsetzung ihrer Forderungen dem Spruch der staatlichen Schiedsstelle (ACAS) unterwirft.

arbitration" erwiesen, welche für beide Tarifparteien starke Anreize zu konsensfähigen Verhandlungsvorschlägen setzt.<sup>1</sup>

## 5. Bewertung

Angesichts der in weiten Bereichen nicht geregelten Arbeits- und Tarifbeziehungen, die Arbeitgebern, aber auch Arbeitnehmern bei der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse weitgehend freie Hand lassen, stellt sich für das Vereinigte Königreich die Frage, wie es in den sechziger und siebziger Jahren überhaupt zu den offenkundigen Rigiditäten und zum Teil massiven Funktionsstörungen auf dem Arbeitsmarkt kommen konnte. Unbestreitbar ist, daß die Entwicklung der kollektiven Arbeitsbeziehungen und insbesondere die Monopolstellung der Gewerkschaftsorganisation mittelbar sehr wohl auf staatliches Handeln zurückgeführt werden kann. Hier ist vor allem eine Gesetzgebung, die gewerkschaftliche Immunitätsrechte gegenüber zivilrechtlichen Folgen von Streiks (Schadenersatzforderungen) und eine unzureichende demokratische Legitimation der Gewerkschaftsführungen ermöglichte, zu nennen. Innerhalb der allgemeinen Rechtsordnung bestand ein Ausnahmebereich, wodurch der Schutz von Eigentumsrechten nur unzureichend gewährleistet war. Die Reformen seit Anfang der achtziger Jahre sind darauf gerichtet, diesen Schutz schrittweise wiederherzustellen. Die Wirksamkeit der neuen Gesetzgebung wird jedoch in hohem Maß von der Bereitschaft der Arbeitgeber abhängen, im konkreten Fall gegen Gewerkschaften rechtliche Schritte einzuleiten. Bislang haben sie sich, wie auch die Regierung selbst (Streik der Bergleute in den staatlichen Kohlegruben), hier in der Regel sehr zögerlich gezeigt. Möglicherweise löst aber schon

<sup>1</sup> Im Gegensatz etwa zur Schlichtung bei Tarifauseinandersetzungen in der Bundesrepublik steht bei diesem Verfahren von vornherein fest, daß die paritätisch besetzte Schiedsstelle sich für einen der beiden Vorschläge, entweder den der Unternehmens- oder den der Gewerkschaftsseite entscheiden, nicht jedoch einen Kompromiß zwischen beiden vorschlagen wird. Von daher haben beide Seiten ein Interesse daran, von vornherein nur Vorschläge zu machen, die auch eine Chance haben, angenommen zu werden. Somit entfällt der vielfach zeitraubende Prozeß der Annäherung von Extrempositionen.

die präventive Wirkung der neuen Gesetze Verhaltensänderungen aus.<sup>1</sup> Weitgehend unstrittig ist wohl auch, daß die tiefgreifenden Veränderungen von einer späteren möglichen Labour-Regierung kaum noch rückgängig gemacht werden können [Brown, 1987, S. 105].

## V. Österreich

Charakteristisch für die österreichische Arbeitsmarktverfassung sind enge Beziehungen zwischen den Tarifparteien und der Regierung, die allgemein als "Sozialpartnerschaft" bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um ein System weitgehend institutionalisierter Zusammenarbeit, die sich auf nahezu alle wichtigen Bereiche der Wirtschaftspolitik erstreckt, insbesondere auch auf den Prozeß der kollektiven Lohnfindung.

### 1. Sozialpartnerschaft

Außer den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, die jeweils in einem zentralen Dachverband zusammengeschlossen sind, spielen im System der Sozialpartnerschaft die berufsständischen Kammern eine große Rolle. Diese existieren - wie beispielsweise auch in der Bundesrepublik - für die "freien" Berufe (Ärzte, Anwälte, Architekten) sowie für Gewerbetreibende allgemein (Handels-, Landwirtschaftskammer); in Österreich gibt es darüber hinaus auch Arbeiterkammern. Jede dieser Organisationen ist auf der Bundesländerebene vertreten und hat außerdem einen Dachverband (für die Arbeiterkammer ist das beispielsweise der "Arbeiterkammertag"). Für die Mitglieder der jeweiligen Berufsgruppe ist die Mitgliedschaft obligatorisch, im Fall der Arbeiterkammern auch für nahezu alle unselbständig Beschäftigten (Ausnahmen:

<sup>1</sup> Ein Beispiel liefert die Reaktion der Hafentarbeitergewerkschaft auf eine Gesetzesvorlage im April 1989, mit der die bislang bestehende gesetzliche Arbeitsplatzgarantie für Hafentarbeiter abgeschafft werden soll. Abgesehen von wenigen Warnstreiks hat die Gewerkschaft mit Blick auf allfällige Schadenersatzforderungen auf Streiks vorerst verzichtet und statt dessen Verhandlungen aufgenommen. Vgl. Neue Zürcher Zeitung, "Liberalisierter Arbeitsmarkt in britischen Häfen", 11. April 1989, S. 11 und FAZ, "Hafentarbeiterstreik in England verschoben", 17. April 1989, S. 13.

Hauslehrer, Hausangestellte). Die Beiträge für diese Zwangsmitgliedschaft werden als Zuschlag zu den Beiträgen der gesetzlichen Krankenversicherung erhoben.

Die Kammern gelten im Rahmen der Arbeitsgesetzgebung als die rechtlichen Vertreter ihrer Mitglieder. Darüber hinaus sind sie auch in den politischen Prozeß eingebunden; es bestehen jeweils enge Verbindungen zwischen den Handels- und Landwirtschaftskammern und der (konservativen) Österreichischen Volkspartei einerseits sowie den Arbeiterkammern, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Sozialdemokratischen Partei Österreichs andererseits.

Von besonderer Bedeutung ist diese Zusammenarbeit für die Ausgestaltung der Lohn- und Preispolitik auf nationaler Ebene. Bereits unmittelbar nach Ende des letzten Krieges und bis 1951 wurde zwischen den Parteien und den Kammern eine Reihe von Abkommen zur Lohn- und Preispolitik geschlossen. Seit 1957 gibt es die "Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen", in der jährliche Lohnsteigerungen weitgehend einvernehmlich festgelegt werden.

In dieser Kommission sind die Dachverbände der Arbeiter- und Handelskammern, der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen stimmberechtigt vertreten sowie Kabinettsminister, die allerdings lediglich beratenden Status haben. Die faktische Entscheidungsgewalt liegt bei einem kleinen Gremium, den Spitzenvertretern der vier genannten stimmberechtigten Organisationen. Entscheidungen müssen einstimmig fallen; die Vorbereitung dazu erfolgt in einer Reihe von Gremien, wie etwa im "Preis-" bzw. "Lohnkomitee" sowie im "Rat für Wirtschaftliche und Soziale Fragen" [Pelinka, 1984, S. 86 f.].

Bei dieser weitgehend auf Konsensbildung angelegten Entscheidungsstruktur sind die industriellen Beziehungen in Österreich in hohem Grad rechtlich kodifiziert, wobei sich die Regelungen in den einzelnen Bereichen von denen in der Bundesrepublik häufig nur wenig unterscheiden. Kernstück der Gesetzgebung ist das Arbeitsverfassungsgesetz von 1974. Zusammen mit einer Reihe von Spezialgesetzen bildet es die Grundlage für die Arbeitsmarktverfassung in Österreich; alle wesentlichen Aspekte des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts sind dort geregelt.

## 2. Kündigungsschutz

Es wird zwischen allgemeinem und besonderem Kündigungsschutz unterschieden. *Allgemeinen Kündigungsschutz* haben Arbeitnehmer nach sechsmonatiger Probezeit in Betrieben mit mindestens fünf Beschäftigten, wenn sie älter als 18 Jahre sind. Der Arbeitgeber muß vor jeder Kündigung den Betriebsrat informieren, dieser muß innerhalb von fünf Tagen dazu Stellung nehmen. Er kann eine Beratung verlangen, und wenn er der Kündigung nicht ausdrücklich zustimmt, kann diese beim Arbeits- und Sozialgericht angefochten werden.

Als wichtiger Anfechtungsgrund, allerdings erst nach mehr als sechsmonatiger Betriebszugehörigkeit, gilt, daß die Kündigung "sozial ungerechtfertigt" ist. Der Arbeitgeber kann versuchen, die Kündigung mit der "betrieblichen Erfordernis" zu rechtfertigen. Aber auch dann kann die Kündigung noch als sozial ungerechtfertigt gelten, nämlich wenn sie für einen anderen Arbeitnehmer des Betriebs in vergleichbarer Position weniger Härten bedeuten würde. In der Praxis führt dies zu einem verstärkten Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer und solche mit langer Betriebszugehörigkeit. Allgemein gilt, daß die Kündigung durch den Arbeitgeber unwirksam ist, wenn das Gericht der Anfechtung stattgibt. Der Arbeitnehmer muß dann weiter beschäftigt werden.

Ein *besonderer Kündigungsschutz* besteht für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, wie beispielsweise Mitglieder des Betriebsrats, schwangere Frauen, Wehr- und Zivildienstleistende und Behinderte.

## 3. Arbeitnehmerschutzrechte

Als Arbeitnehmerschutzrecht im weiteren Sinn werden in Österreich die gesetzlichen Bestimmungen zum technischen Arbeitsschutz sowie zum sogenannten Arbeitszeit- und zum Verwendungsschutz bezeichnet. Der technische *Arbeitsschutz* ist seit 1972 umfassend durch Gesetz geregelt. Darin sind Richtlinien über technische Anforderungen zur Arbeitssicherheit enthalten, die in speziellen Schutzverordnungen konkretisiert werden. Von einer bestimmten Beschäftigtenzahl an müssen darüber hinaus in jedem Betrieb sicherheitstechnische Vorkehrungen getroffen werden (Sicherheitsvertrauensperson, sicherheitstechnischer Dienst).

Auch die zulässigen *Arbeitszeiten* sind durch Gesetz festgelegt. Als Normalarbeitszeit gelten 8 Stunden pro Tag und 40 Stunden pro Woche; für bestimmte Berufsgruppen (Jugendliche, Frauen, Schwangere) gibt es Sondervorschriften. Abweichungen davon sind vor allem im Handel im Rahmen sogenannter Bandbreitenmodelle möglich. Danach reicht es aus, wenn die tägliche und die wöchentliche Normalarbeitszeit lediglich im mehrwöchigen Durchschnitt eingehalten werden. Auch dann gelten Höchstgrenzen, nämlich 9 Stunden pro Tag und 44 Stunden pro Woche. Ebenso sind Überstunden nur im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zulässig. Grundsätzlich ist ein Überstundenzuschlag von 50 vH auf den normalen Lohn festgelegt, und einschließlich der Überstunden darf die tägliche Arbeitszeit 10 Stunden, die wöchentliche Arbeitszeit 50 Stunden nicht überschreiten.

Unter den Begriff *Verwendungsschutz* fallen Bestimmungen über die Beschäftigung von Kindern bzw. Jugendlichen sowie den Mutterschutz. Es bestehen teilweise Akkord- bzw. Nachtarbeitsverbote sowie auch vollständige Beschäftigungsverbote.

#### 4. Kollektives Arbeitsrecht

Wie das individuelle, ist auch das kollektive Arbeitsrecht im Arbeitsverfassungsgesetz von 1974 umfassend geregelt. Dort sind beispielsweise Mindestanforderungen an den Inhalt von Tarifverträgen festgelegt ebenso wie die Bedingungen, welche die Tarifparteien erfüllen müssen, damit sie Tarifverträge abschließen dürfen: Nur die Arbeiter- bzw. Handelskammern sowie die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sind zugelassen, wobei im Fall von Kompetenzüberschneidungen letztere den Vortritt vor den Kammern haben.

Die Normen der kollektiven Vereinbarungen sind für den Einzelarbeitsvertrag zwingendes Recht; sie sind unabdingbar, d.h. der einzelne Arbeitnehmer darf darauf nicht verzichten. Es gilt das Günstigkeitsprinzip, d.h. von den Normen darf nur abgewichen werden, wenn der Arbeitnehmer dadurch bessergestellt wird. In Tarifverträgen können allerdings auch zweiseitig bindende Normen vorgeschrieben werden. Von diesen darf ein Arbeitgeber, etwa im Rahmen einer Betriebsvereinbarung, auch nicht zugunsten der Arbeitnehmer abweichen.

Vergleichsweise wenig stringent sind in Österreich die gesetzlichen Bestimmungen über Mindestlöhne und über das Arbeitskampfrecht; beides erübrigt sich im österreichischen System weitgehend: Über die Zwangsmitgliedschaft in den Kammern werden nahezu alle unselbständig Beschäftigten von kollektiven Vereinbarungen erfaßt; lediglich in Ausnahmefällen, wie etwa bei Haushaltshilfen, werden Mindestlöhne per Verordnung festgelegt. Auch Arbeitskämpfe spielen im Modell der Sozialpartnerschaft nur eine geringe Rolle.

## 5. Bewertung

Der wesentliche Unterschied zwischen den Arbeitsmarktverfassungen Österreichs und der Bundesrepublik liegt nicht in der Ausgestaltung des Arbeits- und Tarifvertragsrechts; in diesen Bereichen finden sich weitgehende Übereinstimmungen. Entscheidend, insbesondere für den Prozeß der kollektiven Lohnfindung und die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen ist vielmehr die insgesamt stark korporativistisch geprägte österreichische Arbeitsmarktverfassung. Sie ist gekennzeichnet durch vielfältige und vielschichtige Abstimmungsprozesse zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen; Flexibilität im Sinne individueller Anpassungsreaktionen an veränderte Rahmenbedingungen ist dabei weitgehend ausgeschlossen.

Die über lange Zeit überdurchschnittlich gute Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes - wenige Streiks, niedrige Arbeitslosenquote - ist in erster Linie das Ergebnis eines nationalen Konsenses. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene konnten zum Teil maßvolle Lohnabschlüsse durchgesetzt werden [Institut der Deutschen Wirtschaft, 1986, S. 5]. Die gleichzeitig gemachten Zugeständnisse in der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik dürften allerdings zu einer höheren Staatsverschuldung und höheren Leistungsbilanzdefiziten beigetragen haben. Der Korporativismus hat für den Arbeitsmarkt in Österreich somit in erster Linie eine Pufferfunktion. Der Anpassungsdruck, der sich aus veränderten Rahmenbedingungen für einzelne Branchen bzw. Regionen ergeben hätte, ist auf die Wirtschaft insgesamt verteilt worden.

## VI. Schweiz

Zusammen mit Schweden und Österreich gilt die Schweiz vielfach als ein Musterbeispiel für Sozialpartnerschaft. Im Hinblick auf die geringe Zahl und Intensität der Arbeitskonflikte besteht zwischen diesen Ländern in der Tat eine weitgehende Übereinstimmung; erreicht wird dies jedoch auf teilweise ganz unterschiedlichen Wegen. Im Gegensatz etwa zu Österreich sind in der Schweiz die Kompetenzen bei den Tarifparteien stark dezentralisiert. Den Dachorganisationen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite kommt nur eine geringe Bedeutung zu. Insbesondere haben sie in aller Regel keine Möglichkeit, die direkte Ausgestaltung von Tarifverträgen zu beeinflussen; vielmehr wird über Tarifverträge zumeist auf Branchen- oder Betriebsebene verhandelt.

### 1. Grundlage der industriellen Beziehungen

Grundlage der schweizerischen Arbeitsmarktverfassung ist das sogenannte Friedensabkommen von 1937, das die industriellen Beziehungen in der gesamten schweizerischen Wirtschaft bis heute entscheidend prägt.<sup>1</sup> Normative Bestimmungen, etwa zur Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung, enthält das Friedensabkommen nicht. Es stellt lediglich einen Verhandlungsrahmen dar. Die beiden Parteien verpflichten sich darin, Streiks bzw. Aussperrungen zu unterlassen, die sich gegen den Bestand des Vertrags richten, dessen Durchführung unmöglich machen oder einzelne Vertragsbestimmungen ändern wollen. Darüber hinaus ist darin die moralische Verpflichtung festgeschrieben, Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten nach dem Grundsatz von "Treu und Glauben" beizulegen.

Das Friedensabkommen ist eingebettet in die schweizerische Tradition einer pragmatischen und auf Konsens ausgerichteten Politik, in der auch Elemente der direkten Demokratie stark ausgeprägt sind. Diese "Verhandlungskultur" ist aus dem politischen Bereich, in dem Verhand-

---

<sup>1</sup> Es wurde 1937 zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern in der Maschinen- und Uhrenindustrie zunächst für zwei Jahre abgeschlossen, um einer drohenden staatlichen Zwangsschlichtung zuvorzukommen. Seither wurde das Abkommen immer wieder verlängert.

lungen als normale Verfahrenstechnik bei der Lösung von Problemen lange Tradition haben, auf den der Wirtschaft übertragen worden.

Von zentraler Bedeutung für die industriellen Beziehungen und die Lösung von Tarifkonflikten sind die im Abkommen vorgesehenen Verfahrensregeln. Zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten gibt es vier Verhandlungsstufen:

- Auf Betriebsebene werden bereits gut vier Fünftel aller Streitfälle in Verhandlungen zwischen der Unternehmensleitung und den betrieblichen Arbeitnehmervertretern (Arbeitskommissionen) beigelegt. Diese Kommissionen müssen von einer bestimmten Größe an in jedem Betrieb gewählt werden. Typischerweise werden auf betrieblicher Ebene Änderungen der Entlohnung, Abweichungen von der allgemeinen Arbeitsdauer oder die Ein- bzw. Durchführung von Lohnbewertungssystemen verhandelt, aber auch die Umsetzung von Vereinbarungen, die auf Verbandsebene getroffen worden sind, wie beispielsweise die Höhe der Krankenversicherungsbeiträge.
  - Auf Verbandsebene kommen in der Regel nur allgemeine Arbeitsbedingungen zur Sprache. Zur Klärung können die Verbände Gutachten einholen; bei der Einigung spielen wiederum "Treu und Glauben" eine entscheidende Rolle. Im Durchschnitt der Jahre sind zwischen den Verbänden etwa 15-20 vH der Streitfälle geklärt worden, die auf betrieblicher Ebene ungelöst geblieben waren. Nur in seltenen Fällen (3-5 vH aller anfallenden Streitigkeiten) konnte auf diese Weise keine Einigung erzielt werden.
  - Den Schiedsstellen, deren Vorsitzende mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet sind, fällt die Aufgabe zu, beide Seiten zu hören, gegebenenfalls können sie Einsicht in die Bilanz des betroffenen Unternehmens verlangen und zunächst einen Vermittlungsvorschlag machen. Ist eine Seite nicht bereit, diesen zu akzeptieren, ist die Schlichtungsstelle befugt, einen Schiedsspruch zu fällen; dazu müssen jedoch beide Parteien im voraus erklären, daß sie sich dem Spruch unterwerfen werden. Letzteres war bislang immer der Fall.
  - Eine besondere Schiedsstelle, deren Einrichtung von einer der Parteien beantragt werden muß, hat sonst das Recht, auch ohne vorherige Zustimmung der Parteien einen verbindlichen Schiedsspruch zu fällen.
- Dieses Verfahren hat sich nicht nur in Zeiten allgemeiner Wohlstandssteigerung bewährt. Auch tiefgreifende strukturelle Anpassungsprozesse

in der schweizerischen Wirtschaft (Uhren-, Textilindustrie) sind damit bewältigt worden.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für industrielle Beziehungen sind in der Schweiz keineswegs in allen Bereichen weit gefaßt, so daß eine strenge Regulierung im Prinzip durchaus möglich wäre. Beispielsweise wird in Art. 34 der Verfassung bestimmt, daß der Bund befugt ist, Vorschriften über das Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern wie auch über die Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen zu erlassen. Entscheidend ist allerdings die Ausgestaltung in der Praxis: Außer dem bereits erwähnten Friedensabkommen spielen hier auch die in vielen Fällen dezentral, d.h. auf betrieblicher Ebene geführten Lohnverhandlungen eine Rolle. Diese erlauben es, auf lokale, regionale oder auch branchentypische Besonderheiten Rücksicht zu nehmen, was zu einer vergleichsweise ausgeprägten Lohndifferenzierung geführt hat. Auch wird von der Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung nur selten Gebrauch gemacht. Eine sehr große Zahl von Arbeitsverträgen untersteht weder einem Gesamtarbeitsvertrag noch richtet sie sich faktisch nach einem solchen aus [Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, 1980, S. 286]. Dazu mag schließlich auch beigetragen haben, daß es einen allgemein gültigen Mindestlohn in der Schweiz nicht gibt. Lediglich im Fall von Gesamtarbeitsverträgen kann für einen bestimmten Industriezweig ein tariflicher Mindestlohn vereinbart werden.

## 2. Arbeitnehmerschutzrechte

In der Schweiz ist das Arbeitsschutzrecht traditionell weit fortentwickelt. Im Zuge der frühindustriellen Entwicklung des Landes, insbesondere in der Form der Heimarbeit, wurden Schutzbestimmungen bereits im 18. Jahrhundert erlassen. Diese galten zunächst in einzelnen Kantonen. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurden sie im Eidgenössischen Fabrikgesetz (1877) vereinheitlicht, welches seither ständig weiterentwickelt worden ist. Der Schutz der Arbeitnehmer ist auch in der Verfassung garantiert (Art. 34).

Die Verfassung garantiert die Gleichheit aller Bürger, seit einer Änderung im Jahr 1982 ausdrücklich auch die Gleichberechtigung von

Mann und Frau. Von daher gilt auch bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern der Gleichheitsgrundsatz. Ein deutlicher Unterschied wird jedoch zwischen Arbeitnehmern schweizerischer Staatsangehörigkeit und verschiedenen Gruppen von ausländischen Arbeitnehmern gemacht (Gastarbeiter, Saisonarbeiter, Grenzgänger). Seit Anfang der siebziger Jahre wird eine Politik des "prioritären Schutzes der einheimischen Arbeitnehmer" betrieben [Freiburghaus, 1985, S. 46]. Diese Praxis wurde in der 1976 in Kraft gesetzten "Verordnung über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer" ausdrücklich verankert. Tatsächlich waren Ausländer vom Arbeitsplatzabbau in den Konjunkturereinbrüchen der Jahre 1974-1976 und 1981-1983 überdurchschnittlich betroffen; sie wirkten als Puffer auf den Arbeitsmärkten.

Dies war deshalb möglich, weil viele ausländische Arbeitnehmer einem Quoten- und Rotationssystem unterworfen sind und für sie teilweise auch die Freiheit der Arbeitsplatzwahl aufgehoben ist.<sup>1</sup> Die ausländischen Arbeitnehmer stellten Anfang der achtziger Jahre knapp ein Viertel der Erwerbspersonen; hier kann von einem sekundären Arbeitsmarkt gesprochen werden. Wohl aus diesem Grund und auch wegen der traditionell geringen Frauen-Erwerbsquote spielen Zeitverträge für schweizerische Arbeitnehmer nur eine untergeordnete Rolle.

Vergleichsweise weit gefaßte gesetzliche Beschränkungen gibt es in bezug auf die Tagesarbeitszeit; diese darf bei Männern 14 Stunden und bei Jugendlichen und Frauen 12 Stunden nicht überschreiten. Generelle Begrenzungen der Wochenarbeitszeit gibt es nicht.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Danach sind die Anzahl der Arbeitnehmer wie auch ihre Aufenthaltsdauer von vornherein zeitlich begrenzt. Nach Ablauf einer bestimmten Frist müssen sie in ihre Heimatländer zurückkehren. Darüber hinaus ist die Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich an den Nachweis eines Arbeitsplatzes gebunden; in manchen Fällen darf zudem der Arbeitgeber nicht gewechselt werden (sogenannte B-Erlaubnis). Vgl. auch Deloitte et al. [1986, S. 186].

<sup>2</sup> Noch Anfang der achtziger Jahre lag die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in der Schweiz bei über 42 Stunden und damit in Westeuropa zusammen mit Portugal an der Spitze. Eine Initiative der Gewerkschaften zur Volksabstimmung über die gesetzliche Verkürzung der Arbeitszeit scheiterte. Als 1983 das Friedensabkommen wiederum auf fünf Jahre verlängert wurde, vereinbarte man aber - auf kooperativem Weg - die Arbeitszeit bei teilweiseem Lohnausgleich auf 40 Wochenstunden zu verringern [Tuchtfeld, 1986].

Wenig restriktiv auch für reguläre Arbeitsverhältnisse von Einheimischen sind die gesetzlichen Bestimmungen zum Kündigungsschutz. Grundsätzlich gilt für Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als einem Jahr Dauer eine Kündigungsfrist von einem Monat, für solche mit mehr als einem Jahr Dauer eine Frist von zwei Monaten. Erst nach zehnjähriger Betriebszugehörigkeit erhöht sich diese Frist auf drei Monate. In individuellen Verträgen bzw. Gesamtarbeitsverträgen kann von diesen Bestimmungen abgewichen werden. Bei Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen, wie etwa bei Rationalisierungen, gelten im Grundsatz die gleichen Bestimmungen. Gesetzliche Vorgaben über Entschädigungsleistungen, wie etwa Sozialpläne, gibt es nicht. Es bleibt den Gewerkschaften überlassen, über Entschädigungen zu verhandeln [Deloitte et al., 1986, S. 17].

### 3. Bewertung

Zwei wesentliche, eng miteinander verbundene Charakteristika der schweizerischen Arbeitsmarktverfassung erscheinen bemerkenswert: Auf der Ebene der individuellen Arbeitsbedingungen finden sich umfassende gesetzliche Regelungen nur im Bereich des Arbeitsschutzes. In allen anderen Bereichen wird die Dispositionsfreiheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern kaum eingeschränkt. In den kollektiven Arbeits- und Tarifbeziehungen wird individuellen, auf betrieblichen Verhandlungen basierenden Lösungen der Vorzug gegeben. Bei dieser Vorgehensweise können die Verhandlungskosten jedoch nur deswegen gering gehalten werden, weil den Vertretern der Tarifparteien ein im Vergleich zu anderen Ländern stark auf Konsensfindung ausgerichtetes Wertesystem gemeinsam ist. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit und die Flexibilität des Systems. Ein nicht unerheblicher Teil der Flexibilität des schweizerischen Arbeitsmarktes dürfte aus den überproportional hohen Anpassungsleistungen resultieren, die - zum Vorteil der einheimischen Arbeitnehmer - den ausländischen aufgebürdet werden können.

## VII. Frankreich

Charakteristisch für die Arbeitsmarktverfassung in Frankreich ist, daß Verhandlungen zwischen den Tarifparteien weitgehend fehlen. Ein Grund dafür ist wohl in der Organisation der französischen Gewerkschaften zu suchen. Entgegen dem Eindruck, den häufige Schlagzeilen von Schwerpunktstreiks in Schlüsselbereichen des öffentlichen Lebens vermitteln mögen, ist der Einfluß der Gewerkschaften keineswegs so bedeutend, wie sich zunächst vermuten läßt. Dies hat im wesentlichen zwei Gründe. Zum einen ist der Organisationsgrad der französischen Arbeiter mit 15-20 vH zumindest im europäischen Vergleich gering. Zum anderen dürfte aber auch die große Zersplitterung der Gewerkschaften eine Rolle spielen.<sup>1</sup>

Vergleichsweise besser organisiert sind die französischen Arbeitgeber. Der "Conseil National du Patronat Français" repräsentiert rund drei Viertel der Arbeitgeber. Aber auch auf dieser Seite ist die Bereitschaft zu Tarifverhandlungen offenbar nicht sehr ausgeprägt. Sehr deutlich wird diese Situation angesichts eines 1982 erlassenen Gesetzes, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer verpflichtet wurden, in bestimmten Abständen auf betrieblicher Ebene oder auch auf Branchenebene in Tarifverhandlungen einzutreten (Art. L. 137-27 Code du Travail) [Hector, 1988, S. 38]. Weil in diesem Gesetz aber nicht vorgeschrieben wird, daß solche Verhandlungen mit einer Einigung enden müssen, hat sich an der bis dahin üblichen Praxis der Tarifabschlüsse offenbar wenig geändert. Nur einige wenige große Firmen bilden hier eine Ausnahme [Lockyer, 1988, S. 65].

Ein Grund für den ausgeprägten staatlichen Interventionismus mag die bereits erwähnte politische Ausrichtung der großen Gewerkschaften sein, bei denen allgemeine politische Reformen neben den Arbeitsbedingungen im engeren Sinne stets eine große Rolle spielen. Von daher

<sup>1</sup> Die fünf größten Gewerkschaften unterscheiden sich nicht, wie etwa im Vereinigten Königreich, nach Berufszweigen, sondern nach politischen oder auch religiösen Überzeugungen. Von daher sind die Beziehungen zu der jeweils nahestehenden politischen Partei im allgemeinen stärker ausgeprägt als die zu anderen Gewerkschaften. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von kleinen, berufsständisch gegliederten Gewerkschaften, die eigenständige Ziele verfolgen. Eine Einheitsgewerkschaft ist in Frankreich unbekannt, und es gibt auch keinen Gewerkschaftsdachverband.

bestand immer eine gewisse Neigung, Anliegen der Arbeitnehmer, die anderswo in Tarifverhandlungen zur Sprache kommen, zum Gegenstand von politischen Programmen, staatlicher Einflußnahme oder gar der Gesetzgebung zu machen. Erst seit einigen Jahren gibt es einen gewissen Trend zu Tarifverhandlungen [Lockyer, 1988, S. 66]. Nicht zuletzt dürfte auch die Lohnführerschaft der verstaatlichten Industrien staatliche Interventionen in Tarifverhandlungen im privaten Sektor begünstigen.

## 1. Tarifrecht

Charakteristisch für das Tarifvertragsrecht ist, daß in erster Linie Mindestanforderungen an Inhalt und Geltungsbereich von Tarifverträgen gleichermaßen für den privaten wie auch für den verstaatlichten Sektor festgelegt werden. Demgegenüber sind Verfahrensregeln für die Verhandlungen der Tarifparteien, die etwa im Vereinigten Königreich und in der Schweiz eine zentrale Rolle spielen, bis in die jüngere Zeit fast ohne Bedeutung geblieben.

In Frankreich sind die arbeitsrechtlichen Bestimmungen in einem einheitlichen Gesetzbuch (Code du Travail, CT) geregelt [Hector, 1988, S. 36 f.]. Dort werden drei Typen von Tarifverträgen unterschieden, nämlich Firmen-, Branchen- und branchenübergreifende Tarifverträge. In letzteren werden vor allem Sachverhalte von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, wie etwa Aspekte der Arbeitslosenversicherung oder der Betriebsrenten, geregelt. Die drei Typen von Verträgen stehen in einem hierarchischen Verhältnis, und es gilt das Günstigkeitsprinzip, d.h. der jeweils speziellere Vertrag darf von dem allgemeineren nur zugunsten der Arbeitnehmer abweichen.

Die Tariffähigkeit der Gewerkschaften, d.h. ihr Recht, Tarifverträge abzuschließen, ist durch Gesetz eingeschränkt. Während einzelne Arbeitgeber wie auch Arbeitgeberorganisationen dieses Recht haben, gilt es für Gewerkschaften nur dann, wenn sie in einem formellen Verfahren für einen bestimmten räumlichen und fachlichen Geltungsbereich ihre "Repräsentativität" nachgewiesen haben, d.h. eine für die betreffende Region oder Branche ausreichend hohe Zahl von Arbeitnehmern vertreten.

Die Tarifbindung des einzelnen Arbeitgebers kann auf unterschiedliche Art herbeigeführt werden. Zum einen wird sie durch die Mitgliedschaft in einer vertragschließenden Arbeitgeberorganisation erreicht, wobei im Gegensatz etwa zur Situation in der Bundesrepublik die tarifvertragliche Bindungswirkung für einzelne Mitglieder aufgehoben werden kann. Der Arbeitgeber kann einem solchen Tarifvertrag aber auch beitreten, ohne Mitglied in einer entsprechenden Organisation zu werden. Schließlich gibt es für ihn noch die Möglichkeit, sich durch Bezugnahme im Einzelarbeitsvertrag tariflich zu binden. Die Bestimmungen des Tarifvertrags sind einseitig bindend, d. h., von ihnen kann nur zugunsten der Arbeitnehmer abgewichen werden, und der einzelne Arbeitnehmer kann auf ein tariflich abgesichertes Recht nicht verzichten (Unabdingbarkeit, Günstigkeitsprinzip). Insbesondere seit Einführung der Tarifverhandlungspflicht im Jahr 1982 hat dies dazu beigetragen, daß auf Firmenebene für die Arbeitnehmer häufig günstigere Bedingungen vereinbart wurden als auf Branchenebene bereits bestanden.

Im Arbeitsgesetzbuch ist die Möglichkeit, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, ausdrücklich vorgesehen. Dazu muß allerdings eine Reihe von Voraussetzungen im Hinblick auf inhaltliche Mindestanforderungen an Tarifverträge sowie auf das Verfahren bei deren Abschluß erfüllt sein.<sup>1</sup> Erst dann kann der Minister die Allgemeinverbindlichkeit (extension) erklären. Dies kann er aus eigener Initiative tun; andererseits muß er aber tätig werden, sobald eine Tarifpartei dies beantragt. Inhalt des Tarifvertrags muß grundsätzlich die umfassende Regelung der Arbeitsbedingungen einer Branche sein (convention collective). Der Arbeitsminister kann davon jedoch Ausnahmen zulassen oder nur einen bestimmten Teil des Tarifvertrags für allgemeinverbindlich erklären (accord collectif). Zu dem Verfahren gehört es, daß der Minister die Parteien anhört, jedoch in eigenem Ermessen entscheidet. Insbesondere kann er einzelne Klauseln eines Vertrags, die er

<sup>1</sup> Verhandlungen über Tarifverträge wie auch ihr Abschluß müssen im Rahmen einer Kommission erfolgt sein, in der alle repräsentativen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen vertreten sind (commission paritaire). Diese Kommission kann aus eigener Initiative oder auf Veranlassung des Arbeitsministers zusammentreten. Für eine Einigung auf einen Tarifvertrag genügt die Zustimmung je einer Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerorganisation (Art. L. 133-1 CT).

für "ökonomisch inopportun" hält, von der Allgemeinverbindlichkeit ausnehmen (Art. L. 133-8 CT).

In den Fällen, in denen das "dauernde Unvermögen der Tarifparteien, einen Vertrag abzuschließen, offenkundig ist" oder es die Tarifparteien versäumen, einen Tarifvertrag spätestens fünf Jahre nach seinem Abschluß neu zu verhandeln, hat der Minister darüber hinaus die Möglichkeit des sogenannten "élargissement" (Art. L. 133-12 und 133-13 CT). Er ist danach befugt, einen in einer vergleichbaren Branche oder Region abgeschlossenen Tarifvertrag, der dort allgemeinverbindlich ist, auf eine andere Branche oder Region zu übertragen, in der Arbeitgeber und Gewerkschaften an dem Zustandekommen nicht beteiligt waren. Von der Allgemeinverbindlichkeit wird reger Gebrauch gemacht; das Instrument des "élargissement" dient in erster Linie dazu, durch Drohung die Tarifparteien zu ernsthaften Verhandlungen anzuhalten.

Gesetzliche Vorschriften gibt es auch im Hinblick auf die Entlohnung der Arbeitnehmer; insbesondere Bestimmungen zum Mindestlohn haben in Frankreich eine lange Tradition; es gab sie bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Die Grundzüge der heute gültigen Bestimmungen stammen aus dem Jahr 1950, als für alle Arbeitnehmer ein indexierter Mindeststundenlohn festgelegt wurde. Im Jahr 1968 wurde er durch den "salaire minimum interprofessionel de croissance" (SMIC) abgelöst, einen für ganz Frankreich (ohne die Überseedepartements) einheitlichen Mindeststundenlohn. Er ist indexiert (automatische Anpassung zum Inflationsausgleich), dynamisiert (in der Regel einmal pro Jahr durch Verordnung des Ministerrats) und unabdingbar. Lediglich für Arbeitnehmer unter 18 Jahren und Lehrlinge sind 10-20prozentige Abschläge möglich.

Seit 1972 gibt es darüber hinaus ein garantiertes Mindestmonatsentgelt (rémunération mensuelle minimale garantie) für alle Arbeitnehmer, das sich aus dem SMIC und der gesetzlich festgelegten Normalarbeitszeit von 39 Wochenstunden errechnet. Erzielt ein Arbeitnehmer wegen geringerer Arbeitszeit dieses monatliche Mindesteinkommen nicht, zahlt der Staat die Hälfte des Differenzbetrags (allocation complémentaire); diese Regelung wirkt also wie ein Kurzarbeitergeld.

## 2. Kündigungsschutz

Das Arbeitsgesetzbuch regelt auch den Kündigungsschutz (Art. L. 122, 321, 432 CT). Die gesetzlichen Fristen sind - wie auch in vielen anderen Ländern - abhängig von der Dauer der Betriebszugehörigkeit. Bei einer Beschäftigungsdauer von sechs Monaten bis zu zwei Jahren beträgt die Frist einen Monat, bei über zwei Jahren zwei Monate. Diese Fristen sind wie der Mindestlohn unabdingbar; sie können einzelvertraglich nicht gekürzt werden.

Bei betriebsbedingten Kündigungen wird zwischen Einzelkündigungen und sogenannten "kleinen" bzw. "großen Massenkündigungen" unterschieden.<sup>1</sup> Gegenwärtig sind für den Fall einer "großen Massenkündigung" bestimmte Verfahren zur Information und Anhörung der betrieblichen Arbeitnehmervertreter vorgesehen; eine Einspruchsmöglichkeit besteht dabei nicht. Auch bei "kleiner Massenkündigung" und Einzelkündigung hat die Arbeitnehmervertretung bestimmte, allerdings vergleichsweise eingeschränkte Anhörungsrechte.<sup>2</sup>

Diese weitgehende Dispositionsfreiheit des Arbeitgebers gibt es erst wieder seit 1986, als die konservative Regierung die 1975 eingeführte staatliche Genehmigungserfordernis für Kündigungen abschaffte.<sup>3</sup> Seitdem bleibt es dem Arbeitgeber überlassen, über die wirtschaftliche Erfordernis einer beabsichtigten Änderung zu befinden (*licenciement pour motif économique, raisons économiques, financières ou techniques*). Es

<sup>1</sup> Als "kleine Massenkündigung" gelten Kündigungen von zwei bis zehn Arbeitnehmern, als "große Massenkündigungen" solche von über zehn Arbeitnehmern.

<sup>2</sup> Im Fall einer Einzelkündigung gilt dies jedoch beispielsweise nur, wenn sich die Belegschaft verringert, nicht jedoch, wenn die freiwerdende Stelle neu besetzt wird.

<sup>3</sup> Danach war der Arbeitgeber verpflichtet, vor jeder betriebsbedingten Kündigung die Zustimmung der staatlichen Arbeitsverwaltung einzuholen. Diese prüfte insbesondere die Stichhaltigkeit des im Einzelfall angeführten Grundes für die Kündigung und konnte somit ihre eigene ökonomische Beurteilung an die Stelle derjenigen des Arbeitgebers setzen (Hector, 1988, S. 112). Ebenso waren Einstellungen binnen 12 Monaten nach einer genehmigten Kündigung zustimmungsbedürftig. Zwar wurden etwa 90 vH aller Anträge der Arbeitgeber genehmigt, in Einzelfällen waren die Einspruchsmöglichkeiten gegen eine negative behördliche Entscheidung jedoch gering.

gibt lediglich noch eine Meldepflicht für Kündigungen sowie begrenzte staatliche Einflußmöglichkeiten. Diese haben nur aufschiebende Wirkung, eine Entlassung kann auf dem Verordnungsweg nicht mehr verhindert werden.

Kommt es zu "Massenkündigungen", ist eine Sozialauswahl unter den betroffenen Arbeitnehmern vorgeschrieben. Dabei werden als Kriterien die Unterhaltsverpflichtungen des einzelnen Arbeitnehmers, die Dauer seiner Betriebszugehörigkeit, aber auch die berufliche Eignung (*qualités professionnelles*) herangezogen.

Der Begriff der Änderungskündigung ist im französischen Arbeitsrecht nicht eindeutig abgegrenzt. Vielmehr wird bei Abschluß eines Arbeitsvertrags nach wesentlichen und unwesentlichen Bestandteilen unterschieden. Wird durch eine Änderungskündigung eine als unwesentlich eingestufte Vertragsbestimmung berührt, so gilt der Widerspruch des Arbeitnehmers dagegen als von Arbeitnehmer selbst ausgesprochene Kündigung (*démission*). Handelt es sich hingegen um einen wesentlichen Bestandteil des Vertrags, führt der Widerspruch des Arbeitnehmers dazu, daß die Kündigung als vom Arbeitgeber ausgesprochene, einer betriebsbedingten Kündigung gleichzusetzende Kündigung (*licenciement*) aufgefaßt wird.

### 3. Kündigungsfolgen

Grundsätzlich haben Arbeitnehmer erst nach mehr als zweijähriger Betriebszugehörigkeit Anspruch auf Entschädigung, dann allerdings unabhängig davon, ob die Kündigung rechtmäßig war oder nicht. Gesetzlich vorgeschrieben ist eine Mindestentschädigung von einem Zehntel des Monatsgehalts für jedes Jahr der Beschäftigung; in Tarifverträgen werden allerdings im allgemeinen wesentlich höhere Beträge vereinbart. Auch bei unberechtigter Kündigung hat ein Arbeitnehmer keinen Anspruch auf Wiedereinstellung; ähnlich wie im Vereinigten Königreich erhöht sich in einem solchen Fall lediglich die Entschädigung. Die gesetzlichen Bestimmungen zu Massenentlassungen sind wenig explizit; es werden Verhandlungen mit der Belegschaft vorgeschrieben, eine gesetzlich fixierte Sozialplanpflicht über die Mindestentschädigungen hinaus gibt es nicht.

#### 4. Befristete Arbeitsverhältnisse und Arbeitnehmerüberlassung

Seit Beginn der achtziger Jahre ist die Gesetzgebung in diesen beiden Bereichen starken Änderungen unterworfen gewesen. So wurden im Zuge der Reformgesetzgebung der damaligen sozialistischen Regierung die gesetzlichen Möglichkeiten zum Abschluß befristeter Arbeitsverträge zunächst stark eingeschränkt (durch die sogenannten "Lois Auroux", benannt nach dem damaligen Arbeitsminister). Grundsätzlich waren solche Verträge nur für eng definierte Ausnahmereiche zulässig (Enumerativprinzip) und durften für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten abgeschlossen werden. Damit sollte der Ausnahmekarakter dieser als "prekär" eingestuft Arbeitsverhältnisse betont werden.

Nach dem Regierungswechsel von 1986 wurden diese Bestimmungen wesentlich gelockert. An die Stelle des Enumerativprinzips trat eine Generalklausel, wonach befristete Arbeitsverträge grundsätzlich zulässig sind. Durch eine Reihe von diskriminierenden Auflagen wurde allerdings darauf hingewirkt, solche Verträge im Vergleich zu regulären Beschäftigungsverhältnissen für den Arbeitgeber unattraktiv zu machen.<sup>1</sup>

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Arbeitnehmerüberlassung waren in Frankreich stets vergleichsweise locker, aber auch hier kam es 1982 zu Änderungen, die 1986 wieder zurückgenommen wurden. Obwohl es seit 1949 ein staatliches Monopol bei der Arbeitsvermittlung gibt (Agence Nationale Pour l'Emploi), wurde Arbeitnehmerüberlassung nicht als Problem angesehen. Im Vordergrund stand die Auffassung, daß zwischen dem Verleiher und dem Arbeitnehmer ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis bestehe. Leiharbeitsfirmen müssen sich nur anmelden, sie benötigen aber keine Lizenz. Im Rahmen der "Lois Auroux" wurde 1982 die Höchstdauer für einen Einsatz auf sechs Monate begrenzt. Im Jahr 1986 wurde jedoch im Zuge der Liberalisierung eine Generalklausel geschaffen, nach der Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich zulässig

<sup>1</sup> So müssen befristete Arbeitsverträge an die Durchführung einer genau definierten Aufgabe geknüpft sein. Ein einmal abgeschlossener Vertrag kann höchstens zweimal um die ursprüngliche Dauer verlängert werden; die gesamte Laufzeit ist dabei auf 24 Monate beschränkt. Um zu vermeiden, daß die zeitliche Beschränkung durch Rotation unterlaufen wird, sind zudem Karenzzeiten festgelegt. Bei Ablauf eines Vertrags erhält der Arbeitnehmer eine Bonuszahlung in Höhe von 5 vH seines gesamten Bruttoverdienstes während der Laufzeit.

ist. Ähnlich wie bei befristeten Arbeitsverhältnissen sollen auch hier einige diskriminierende Bestimmungen bewirken, daß Arbeitnehmerüberlassung teurer ist als der Einsatz von regulären Beschäftigten.<sup>1</sup>

Gesetzliche Bestimmungen gibt es auch im Hinblick auf die zulässige Arbeitszeit. Die Normalarbeitszeit ist auf 39 Stunden pro Woche festgesetzt; längere Arbeitszeiten fallen unter das Überstundenregime. Darin sind je nach Zahl der Überstunden gestaffelte Gehaltszuschläge vorgesehen; die Gesamtzahl der wöchentlich höchstens zu leistenden Überstunden ist beschränkt. Außer der Normalarbeitszeit gibt es gesetzlich festgelegte Höchstarbeitszeiten. Pro Tag liegen diese bei 10 Stunden und pro Woche bei 48, wobei innerhalb von 12 Wochen ein Ausgleich dergestalt vorzunehmen ist, daß die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit 46 Stunden nicht überschreitet. Ausnahmen von diesen Bestimmungen sind möglich, müssen aber im Einzelfall genehmigt werden. Eine Tendenz zur Reduzierung der Wochenarbeitszeit wie z.B. in der Bundesrepublik gibt es nicht.

## 5. Bewertung

Einzelne und klar abgrenzbare Elemente der Arbeitsmarktverfassung, die die Flexibilität des gesamten Systems fördern, sind in Frankreich nicht feststellbar. Dreh- und Angelpunkt sind vielmehr Änderungen, die jeweils von außen an das System herangetragen werden müssen. Von ausschlaggebender Bedeutung ist hier der Einfluß des Staates durch Arbeitsgesetzgebung und (Zwangs-)Schlichtung von Tarifauseinandersetzungen. An die Stelle gradueller Änderungen an einzelnen Elementen des Systems, wie sie sich bei Tarifautonomie entwickeln könnten, müssen hier diskretionäre staatliche Eingriffe treten. Wie etwa bei der Libe-

<sup>1</sup> So darf keine betriebsübliche, dauerhaft anfallende Tätigkeit ausgeübt werden. Ein Einsatz kann einmal verlängert werden, darf jedoch insgesamt 24 Monate nicht überschreiten. Für den Vertrag zwischen Ver- und Entleiher sind bestimmte Mindestinhalte vorgeschrieben, und der Vertrag muß dem Arbeitnehmer zur Kenntnis gebracht werden. Der darin festgelegte Lohn muß mindestens so hoch sein wie für einen in der Entleihfirma in gleicher Position dauerhaft Beschäftigten. Am Ende eines Einsatzes hat der Leiharbeitnehmer außerdem Anspruch auf eine Bonuszahlung in Höhe von 10-15 vH der während des Einsatzes erhaltenen Bruttobezüge.

ralisierung von Arbeitnehmerüberlassung und befristeten Arbeitsverträgen seit 1986 sind solche Eingriffe geeignet, einen Flexibilisierungsschub auszulösen.

## VIII. Schweden

Drei Grundbedingungen charakterisieren die schwedische Arbeitsmarktverfassung: ein ausgeprägter Zentralismus in den kollektiven Arbeitsbeziehungen mit starken Arbeitgeber- wie auch Arbeitnehmerorganisationen, ein ausgedehntes Verhandlungssystem auf nationaler, Unternehmens- und Betriebsebene sowie - vor allem bis Anfang der siebziger Jahre - die Dominanz von vertraglichen Vereinbarungen vor gesetzlichen Regelungen. Der historisch bedingte schwedische Zentralismus wie auch im Vergleich zu anderen Ländern homogene Grundauffassungen und Wertevorstellungen in der Bevölkerung und die fehlende revolutionäre Tradition der schwedischen Arbeiterbewegung mögen zu einem hohen Maß zum Arbeitsfrieden ebenso beigetragen haben wie sozialdemokratische Regierungen, deren Politik insbesondere seit den siebziger Jahren darauf zielte, durch stärkere Einflußnahme auf die Arbeits- und Tarifbeziehungen Konflikte zu entschärfen.

### 1. Organisationen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite

Auf Arbeitnehmerseite gibt es in Schweden drei bedeutende Dachorganisationen. Die älteste und von der Mitgliederzahl her bei weitem größte ist die "Landsorganisationen i Sverige" (LO).<sup>1</sup> Vergleichbar der Situation im Vereinigten Königreich besteht zwischen ihr und der so-

<sup>1</sup> Die LO wurde 1898 gegründet, sie gilt als Arbeitergewerkschaft und hat gegenwärtig etwa 2,2 Mill. Mitglieder in 25 Mitgliedsorganisationen. Die TCO (Tjänstemännens Centralorganisation) gilt als Angestellten-gewerkschaft; sie hat gegenwärtig rund 500000 Mitglieder. Beide Gewerkschaften stehen der sozialdemokratischen Partei nahe. Die kleinste Dachorganisation mit etwa 200000 Mitgliedern ist SACO/SR (Sveriges Akademikers Centralorganisation/Statsjänstemännens Riksförbund) für Akademiker und Offiziere; sie tendiert eher zum bürgerlichen Lager [vgl. Waschke, 1984, S. 106].

zialdemokratischen Partei eine engere Verzahnung als in der Bundesrepublik. So galt die Partei der LO von jeher als natürliche Trägerin der politischen Bestrebungen der Arbeiter, und zwischen der Gewerkschaftssetzung und dem Parteiprogramm gibt es zahlreiche Parallelen. Die Gewerkschaften der LO stellen rund drei Viertel der Parteimitglieder, was u.a. dadurch begünstigt wird, daß sich lokale Gewerkschaftsorganisationen der Partei durch einfachen Mehrheitsentscheid anschließen können.<sup>1</sup> Die engen Verbindungen zwischen Partei und Gewerkschaft zeigen sich darüber hinaus in finanzieller Unterstützung von Wahlkämpfen wie auch persönlichen Verflechtungen zwischen Gewerkschaftsspitze, Parteivorstand und Parlamentsmandaten. Nicht zuletzt spielt ein gemeinsamer Partei- und Gewerkschaftsausschuß eine Rolle. Dieser setzt zu wichtigen politischen Fragen Arbeitsgruppen ein, in denen sich die LO häufig als die ideologisch treibende Kraft erwiesen hat (z.B. bei der Einführung der Arbeitnehmerfonds).

Wie die Gewerkschaften, so sind auch die Arbeitgeberorganisationen straff organisiert. Mit Abstand am einflußreichsten ist der Zentralverband Schwedischer Arbeitgeber SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen), welcher 1902 gegründet wurde und heute in 36 Verbänden 39000 Unternehmen mit 1,3 Mill. Beschäftigten repräsentiert.<sup>2</sup> Der SAF steht den - in Schweden stark zersplitterten - bürgerlichen Parteien nahe, ohne daß es dabei eine direkte Unterstützung wie im Fall von Gewerkschaften und Sozialdemokratischer Partei gäbe.

Vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien kommt im allgemeinen größere Bedeutung zu als gesetzlichen Regelungen. So haben beispielsweise Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften durch vertragliche Übereinkunft die Möglichkeiten für Arbeitskampfmaßnahmen weiter eingeschränkt als diese im Gesetz vorgeschrieben ist. Sie sind insgesamt darauf bedacht, die kollektiven Verhandlungen von direktem staatlichen

<sup>1</sup> In Schweden wie auch im Vereinigten Königreich besteht für den einzelnen Arbeitnehmer die Möglichkeit des "opting out", d.h., er kann sich individuell gegen eine Mitgliedschaft entscheiden. Damit sind häufig aber berufliche Nachteile verbunden.

<sup>2</sup> Als Meinungsführer im SAF gelten die rund 160 größten Einzelmitglieder, Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten. Arbeitgeberverbände außerhalb des SAF sind solche aus den Bereichen Banken, Reedereien, Zeitungsverlage, Landwirtschaft sowie der Genossenschaften [vgl. Waschke, 1984, S. 111].

Einfluß frei zu halten. Gleichwohl werden diese in der Regel im Hinblick darauf geführt, daß der Staat die Verhandlungsergebnisse gegebenenfalls durch arbeitsmarkt- oder sozialpolitische Maßnahmen absichert.

Deutlich kommt diese Grundauffassung in dem Abkommen von Saltsjöbaden zum Ausdruck, das bereits 1938 zwischen SAF und LO geschlossen wurde.<sup>1</sup> Dem schweizerischen Friedensabkommen vergleichbar, ist darin eine Verhandlungsordnung zwischen den Tarifparteien festgelegt, und staatliche Einmischung in Tarifauseinandersetzungen wird ausgeschlossen. So bestimmt das Abkommen, daß kollektive Arbeitsstreitigkeiten stets zuerst auf lokaler Ebene verhandelt werden müssen. Erst wenn ein solcher Versuch gescheitert ist, wird zwischen den zentralen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen verhandelt. Kann auch dabei keine Einigung erzielt werden, besteht die Möglichkeit, daß der Fall auf Wunsch einer der beiden Parteien an das Arbeitsgericht verwiesen wird. In jedem Fall kann eine Entscheidung über Streik bzw. Aussperrung nur von der jeweiligen Zentralorganisation getroffen werden, nicht jedoch von einzelnen Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden; während der Laufzeit von Tarifvereinbarungen gilt darüber hinaus, wie auch in der Bundesrepublik, die Friedenspflicht.

Im Unterschied zu den Arbeitsstreitigkeiten werden Tarifverhandlungen zunächst auf zentraler Ebene, d.h. zwischen den Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (SAF und LO) geführt. Es werden dabei Rahmenabkommen mit landesweiter gesetzlicher Bindungswirkung geschlossen, in denen etwa die Mindestbedingungen für Lohnsteigerungen, für Zuschläge in den unteren Lohngruppen und Überstundenzuschläge sowie Bestimmungen zur Schichtarbeit festgelegt werden. Innerhalb dieses Rahmens werden dann, immer noch auf nationaler Ebene, detailliertere Abmachungen zwischen einzelnen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften getroffen. In einem weiteren Schritt verhandeln individuelle Unternehmen mit ihren Gewerkschaftsvertretern über die unternehmensspezifische Ausgestaltung von Tarifvereinbarun-

<sup>1</sup> Diese Auffassung zeigt sich darüber hinaus darin, daß es eine direkte staatliche Lohnpolitik in Schweden kaum je gegeben hat. Lediglich gegen Ende der vierziger und zu Anfang der fünfziger Jahre wurden Lohnleitlinien verabschiedet. Zu einem regelrechten "Sozialkontrakt" wie zwischen einigen Labour-Regierungen und den Gewerkschaften im Vereinigten Königreich ist es in Schweden jedoch nie gekommen.

gen. Dabei gilt, wie beim Übergang von der zentralen Verhandlungsebene auf die einzelner Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerorganisationen, das Günstigkeitsprinzip.

Kann bei kollektiven Tarifverhandlungen auf einer dieser Ebenen keine Einigung erzielt werden, besteht die Möglichkeit, eine staatliche Schlichtungsstelle einzuschalten. Diese Stelle ist eine dauerhafte Einrichtung, wird also nicht von Fall zu Fall einberufen. Ihre Aufgabe ist es, die Arbeitsmarktsituation zu beobachten. Bei drohenden oder tatsächlich eingetretenen Arbeitskampfmaßnahmen ernennt sie von sich aus einen Schlichter, der allerdings nur auf Verlangen einer Tarifpartei tätig werden kann. In einem solchen Fall ist seine Aufgabe, den Verhandlungsvorsitz zu übernehmen und Empfehlungen, jedoch keine bindenden Entscheidungen abzugeben. Ist auf diesem Weg eine Einigung nicht zu erzielen, kann der Schlichter die Verhandlungsparteien auffordern, den Streit freiwillig durch einen Schiedsrichter beilegen zu lassen. Nur bei Arbeitskämpfen, in denen das "Gemeinwohl" auf dem Spiel steht, hat die Regierung einen Einfluß auf die Tarifverhandlungen. Sie kann dann eine Schlichtungskommission oder einen Sonderschlichter zur Vermittlung einsetzen. Erst wenn Schlichter und Schiedsrichter auf lokaler und nationaler Ebene eine Einigung nicht haben herbeiführen können, besteht für die Tarifparteien nach einer kurzen Frist (zehn Tage) die Möglichkeit, das Arbeitsgericht einzuschalten.

Im Unterschied zur Situation in der Bundesrepublik gibt es in Schweden (seit 1928) nur ein Gericht, welches als einzige Instanz endgültige Entscheidungen fällt.<sup>1</sup> Seit 1974 ist dieses Gericht für alle Streitfälle zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zuständig. Trotzdem sind die vor das Gericht gebrachten Fälle selten; zumeist handelt es sich dabei um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Die Mitglieder dieses Gerichts werden von der Regierung für jeweils drei Jahre ernannt. Außer einem unabhängigen Vorsitzenden der LO und dem SAF sind darin - in ihrer Funktion als Arbeitgeber - der Gemeindeverband, der Landtagsverband und der (Zentral-)Staat vertreten.

<sup>2</sup> Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, daß bei Verstößen gegen einen Kollektivvertrag die Gegenpartei bei dem Arbeitsgericht die Aufhebung des Vertrags erwirkt [Waschke, 1984, S. 115].

## 2. Tarif- und arbeitsrechtliche Regelungen

Die Regelung tarif- und arbeitsrechtlicher Beziehungen war in Schweden lange Zeit nahezu ausschließlich den Tarifparteien überlassen. Als Reaktion auf beginnende wirtschaftliche Schwierigkeiten, die sich auch auf dem Arbeitsmarkt niederschlugen, wurde erst Anfang der siebziger Jahre eine Reihe von Gesetzen mit dem Ziel erlassen, die Arbeitnehmer gegen den Verlust des Arbeitsplatzes, die Umsetzung auf weniger qualifizierte Arbeitsplätze sowie eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen abzusichern [Standing, 1988, S. 75].

So wurden im Arbeitsschutzgesetz von 1974 die Bestimmungen für Einstellungen und Kündigungen zugunsten der Arbeitnehmer verändert. Seither gelten alle Arbeitsverhältnisse grundsätzlich als unbefristet; im Kündigungsschutz wurden die Senioritätsregeln verstärkt und Leistungskriterien als Kündigungsgrund in den Hintergrund gedrängt; einer "gerechtfertigten" Kündigung wurden engere Grenzen gesetzt. Als Gründe dafür werden Arbeitsmangel oder Vertragsbruch anerkannt.

Die Kündigungsfristen sind nach dem Alter des Arbeitnehmers und nicht nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelt.<sup>1</sup> Das Prinzip des "last in - first out" wird umgekehrt auch bei Wiedereinstellungen angewandt, d. h., je älter ein Arbeitnehmer ist, desto eher wird er auch wieder eingestellt.

Ebenfalls aus dem Jahr 1974 stammt ein Gesetz über den Status gewerkschaftlicher Vertrauensleute in den Betrieben. Darin wird bestimmt, in welchen Bereichen sie Anspruch auf umfassende Information durch die Geschäftsleitung haben (laufende Produktionsentwicklung, allgemeine wirtschaftliche Situation des Betriebes und Personallage).

Außer einer Reihe von anderen Gesetzen mit intendierter beschäftigungssichernder oder -fördernder Wirkung<sup>2</sup> ist in diesem Zusammen-

<sup>1</sup> Bei Arbeitnehmern mit einem Alter von bis zu 24 Jahren beträgt die Frist einen Monat, bis zu 29 Jahren zwei, bis zu 34 Jahren drei, bis zu 39 Jahren vier, bis zu 45 Jahren fünf und über 45 Jahren sechs Monate.

<sup>2</sup> Dazu zählen vor allem das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1974, das Gesetz über die Vertretung der Arbeitnehmer in genossenschaftlich organisierten Unternehmen von 1976, das Arbeitsumweltgesetz von 1977 ein Rahmengesetz über den Arbeitsschutz), das Gleichberechtigungsgesetz

hang vor allem das Mitbestimmungsgesetz von 1976 von Bedeutung, welches in seiner Ausgestaltung und Wirkung eher dem deutschen Betriebsverfassungsgesetz als dem Mitbestimmungsgesetz vergleichbar ist. Darin ist vorgesehen, daß in allen Betrieben mit mehr als 25 Beschäftigten Arbeitnehmervertreter in die Unternehmensleitung entsandt werden. Auf Betriebsebene sind sie an Entscheidungen beteiligt, welche die Arbeitsanforderungen sowie die Gestaltung der Arbeitsplätze und der Arbeitsbedingungen betreffen. Auf Unternehmensebene stehen ihnen ähnliche Rechte zu. In Personalangelegenheiten hat die Unternehmensleitung nicht nur eine Informationspflicht, die Gewerkschaften können gegen Unternehmensentscheidungen hier auch ihr Veto einlegen, wogegen der Arbeitgeber dann nur den Schlichter anrufen kann. Das Mitbestimmungsgesetz ist ein Rahmengesetz; es läßt Spielraum für die Ausgestaltung der Bestimmungen auf Unternehmensebene (Mitbestimmung durch Tarifvertrag statt durch Gesetz).

Zusätzlichen Einfluß üben die Gewerkschaften auf Unternehmensentscheidungen über die in Schweden lange Zeit stark umstrittenen, seit 1983 bestehenden Arbeitnehmerfonds aus. Danach wird jedes Jahr ein Fünftel der Unternehmensgewinne, die über einem festgelegten Mindestniveau liegen, gewerkschaftlich kontrollierten Fonds zugeführt, die daraus auf regionaler, also nicht notwendigerweise auf Unternehmensebene Investitionen tätigen. Inzwischen gibt es insgesamt fünf solcher Fonds [vgl. Standing, 1988, S. 139-143]. Im Unterschied zur Situation in der Bundesrepublik, wo von den Gewerkschaften Mitbestimmung über eine kapitalunabhängige Vertretung angestrebt wird, ohne daß sie Unternehmensbeteiligungen erwerben, suchen die Gewerkschaften in Schweden ihren Einfluß auf die Unternehmen auf dem Weg der Kapitalbeteiligung zu erweitern: Mitbestimmung soll hier - dem Umverteilungsziel im schwedischen Steuersystem vergleichbar - durch Veränderung der Eigentumsverhältnisse erreicht werden.

Einen besonderen Schutz gegen Kündigungen bei Eigentümerwechsel des Unternehmens gibt es in Schweden nicht. Die einschlägige Gesetzgebung (Arbeitsförderungsgesetz von 1974, Arbeitsschutzgesetz von 1982) setzt lediglich einen zeitlichen Rahmen für die Abwicklung der

---

gesetz von 1979 sowie ein neues Arbeitsschutzgesetz aus dem Jahr 1982 mit Entlassungsvorschriften.

Kündigungen.<sup>1</sup> Auch das Mitbestimmungsgesetz von 1976 räumt den Gewerkschaften bei Betriebsübergang nur ein Informationsrecht ein; die Entscheidung über strukturelle Anpassungen liegt allein bei der Unternehmensleitung. Größeren Wert als auf die Konservierung obsoleter Strukturen legt man in Schweden auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik, mit deren Hilfe entlassene Arbeitnehmer wieder in die Produktion eingegliedert werden sollen.<sup>2</sup>

Zur Förderung solcher Anpassungsprozesse gibt es seit 1974 den "Rat für Beschäftigungssicherheit". Er wird gemeinsam von zwei Arbeitgeberorganisationen getragen, -durch Beiträge der angeschlossenen Unternehmen finanziert (0,65 vH der Lohnsumme) und ist zuständig für etwa eine halbe Million Arbeitnehmer, zumeist Angestellte. Um von Kündigung bedrohten oder gekündigten Arbeitnehmern die Anpassung zu erleichtern,

- leistet der Rat auf Versicherungsbasis für bis zu einem Jahr eine Trennungsentschädigung und Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 70 vH des früheren Bruttogehalts;
- unterhält er ein Netz von regionalen Beratungs- und Arbeitsvermittlungsstellen und zahlt Zuschüsse zu den Bewerbungskosten;
- berät er Unternehmen oder Betriebe dabei, Anpassungs- und Umstellungsmaßnahmen so durchzuführen, daß Entlassungen soweit wie möglich vermieden werden können (z.B. durch Umschulung, vorzeitige Pensionierung oder Einstellungsstopps);
- unterstützt er Existenzgründungen von Arbeitslosen, beispielsweise durch Auszahlung der kapitalisierten Arbeitslosenunterstützung.

Abgesehen vom Kündigungsschutz und der Arbeitsmarktpolitik unterscheidet sich Schweden in anderen arbeits- und tarifrechtlichen Bestimmungen nur unwesentlich von den meisten kontinentaleuropäischen Ländern.<sup>3</sup> So ist eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden vorge-

<sup>1</sup> Dieser richtet sich nach der Anzahl der Beschäftigten im Betrieb. Dazu und für die schrittweise Anwendung der relevanten Gesetze in einem Kündigungsfall vgl. Standing [f, S. 80].

<sup>2</sup> Für Einzelheiten über die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der schwedischen Gesellschaft sowie ihre Ausgestaltung vgl. OECD [f, S. 80-84]; Standing [1988, S. 97-124].

<sup>3</sup> Ein wichtiger Unterschied zur Situation in der Bundesrepublik liegt allerdings darin, daß seit etwa 1977 für Angestellte im privaten wie

schrieben, die allerdings nur im vierwöchigen Durchschnitt erreicht werden muß. In einem Zeitraum von vier Wochen dürfen nicht mehr als 48 Überstunden geleistet werden, innerhalb eines Jahres höchstens 200. Befristete Beschäftigungsverhältnisse sind nur ausnahmsweise zulässig, z. B. bei Vertretungen, einem kurzfristigen zusätzlichen Arbeitsanfall oder der Erledigung begrenzter spezieller Aufträge etwa im Baugewerbe oder im Tourismusgewerbe. Es gibt keine gesetzliche Bestimmung über den Mindestlohn, ein solcher kann aber in Tarifverträgen festgelegt sein. Im Rahmen des Mutterschutzes können Frauen während der Schwangerschaft leichtere Arbeiten zugewiesen werden, ohne daß deswegen der Lohn gekürzt werden darf; ihnen steht ein 18monatiger unbezahlter Mutterschaftsurlaub zu. Die Arbeitsvermittlung befindet sich überwiegend in staatlicher Hand. Zwar gibt es kein Vermittlungsmonopol, aber ein Gesetz aus dem Jahr 1935 verbietet die kommerzielle Vermittlung von Arbeitskräften, und alle Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet, freie Stellen der staatlichen Arbeitsvermittlung zu melden. Wird Arbeit unentgeltlich vermittelt, wie etwa durch Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen, muß dies den zuständigen Behörden lediglich gemeldet werden. Die Arbeitnehmerüberlassung ist, mit einigen eng begrenzten Ausnahmen vor allem für Sekretariats- und Schreibaarbeiten, verboten.

### 3. Bewertung

Schweden gehört zu den Ländern, in denen die Arbeitsbeziehungen auf individueller wie auch auf kollektiver Ebene stark reguliert sind. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß diese Regulierungen die Flexibilität auf den Arbeitsmärkten keineswegs immer verringern. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene werden Arbeits- und Entlohnungsbedingungen ausgehandelt, die sich im allgemeinen an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Landes orientieren [OECD, f, S. 67-68]. Außerdem werden wichtige arbeits- und tarifrechtliche Bestimmungen lediglich in der Form von Rahmengesetzen festgelegt, so daß die Möglichkeit besteht, auf Unternehmens- oder Betriebsebene zu individuellen Vereinbarungen

---

auch im öffentlichen Sektor die gleichen Bestimmungen gelten, es also einen höheren Kündigungsschutz im öffentlichen Sektor nicht gibt.

zu kommen, die der jeweiligen Situation vergleichsweise gut angepaßt sind. Anders als etwa im Vereinigten Königreich und ansatzweise in der Bundesrepublik konnten Kündigungs- und damit auch Beschäftigungshemmnisse auf einvernehmlichem Wege durch Verhandlungen der Tarifparteien abgebaut werden, ohne daß es dazu staatlicher Eingriffe in Form von Gesetzesänderungen bedurfte.

Erleichtert wurden solche Entwicklungen durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die nicht auf die Erhaltung überholter Strukturen, sondern auf die Abfederung von Anpassungsprozessen zielt. Aber auch die großzügige öffentliche Altersversorgung spielt hier offenbar eine wichtige Rolle; sie erleichtert die Kündigung von älteren Arbeitnehmern, die dann ohne wesentliche Einkommensverluste aus dem Arbeitsleben ausscheiden können [Standing, 1988, S. 77]. Eine unabdingbare Voraussetzung für ein funktionierendes "Modell Schweden" ist aber - ähnlich wie in der Schweiz - ein ausgeprägter gesellschaftlicher Grundkonsens, wie er vielleicht am ehesten in kleinen Ländern mit vergleichsweise homogener Bevölkerung erzielt werden kann. Nur wenn dieser besteht, erscheint es möglich, daß die vielfältigen Verhandlungsverfahren und -abläufe zügig abgeschlossen werden und ineinandergreifen. Von daher sind der Übertragbarkeit auf die Situation in anderen Ländern vermutlich enge Grenzen gesetzt.

## D. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Systems der Arbeitsmarktregulierungen

### I. Überblick

Welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen das System der Arbeitsmarktregulierungen hat, hängt vor allem davon ab, ob es zu marktgerechten oder zu marktwidrigen Ergebnissen führt. Ein Indiz dafür ist, ob sich bei der Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt reale Gleichgewichtslöhne ergeben, bei denen alle Arbeitswilligen Beschäftigung finden, oder eher Reallöhne, bei denen ein Überangebot an Arbeit entsteht. Offenbar können verschiedene Regulierungssysteme und selbst ein und dasselbe System unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen entweder zu marktgerechten oder zu marktwidrigen Ergebnissen führen. Daher sollen in Abschnitt D. II die Bedingungen für marktgerechte Regulierungen dargestellt und mit den empirischen Ergebnissen konfrontiert werden, die in dieser Studie für verschiedene Länder vorliegen.

Bei der Untersuchung der Wirkungen des Regulierungssystems<sup>1</sup> auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik zeigt sich, daß verschiedene Maßnahmen die Arbeitskosten erhöhen und zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeit führen können, sofern dies nicht durch entsprechende Reallohnzurückhaltung kompensiert wird. Eine Arbeitsmarktverfassung, die einen derartigen Kompensationsmechanismus behindert, kann bewirken, daß die Arbeitskosten dauerhaft über dem Wertgrenzprodukt der Arbeit liegen, wodurch es nicht nur kurzfristig zu klassischer Arbeitslosigkeit, sondern auch zu Kapitalmangelarbeitslosigkeit und letztlich technologischer Arbeitslosigkeit kommt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß marktwidrige Regulierungen Ausweichreaktionen der Marktteilnehmer hervorrufen. Wenn diesen durch Folgeregulierungen entgegengewirkt werden soll, entsteht eine Interventionsspirale. Diese Fragen werden im Abschnitt D. III. 1 diskutiert.

<sup>1</sup> Unter dem Regulierungssystem auf dem Arbeitsmarkt sind hier Bestimmungen darüber zu verstehen, (i) wie zentral und verbindlich für die Marktteilnehmer der Prozeß der Preisbildung organisiert ist, (ii) in welchem Maße Arbeitsverhältnisse Bestandsschutz genießen, (iii) inwieweit Arbeitnehmer vor Gefahren und zeitlicher Überforderung geschützt sind und (iv) ob Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungsprozessen beteiligt sind.

Gegen diese Position werden zwei Einwände vorgebracht:

- Zum einen wird die These vertreten, daß die einzelnen Regulierungsmaßnahmen nicht nur höhere Arbeitskosten, sondern zugleich auch eine höhere Produktivität bewirken. Das würde implizieren, daß auch bei einer Regulierung des Arbeitsmarktes - zumindest per saldo - marktgerechte Ergebnisse zustandekommen können (Abschnitt D.III.2). Diese These wird in der Literatur mit der "Theorie impliziter Kontrakte" zu begründen versucht, nach der die Unternehmen und Arbeitnehmer von sich aus langfristige Beschäftigungsverhältnisse vereinbaren und selbst dann daran festhalten, wenn die Arbeitskosten zeitweise über dem Wertgrenzprodukt liegen. Diese Theorie wird analog auf die Regulierung angewendet. Inwieweit es jedoch zulässig ist, von den Ergebnissen einer Theorie, die auf autonomes privates Handeln abstellt, auf die Berechtigung staatlicher Regulierung zu schließen, wird in Abschnitt D.III.3 eingehend diskutiert.
- Zum anderen wird von Befürwortern der Regulierung die marktwirtschaftliche Sichtweise der Verhältnisse am Arbeitsmarkt grundsätzlich in Frage gestellt. Danach könne der Arbeitsmarkt ohnehin nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen bleiben, weil der Preismechanismus hier systematisch versage. Die These des Marktversagens wird vor allem mit folgenden Argumenten begründet:
  - 1) einer inversen Reaktion des Angebots bei negativ geneigter Angebotskurve,
  - 2) ungleich verteilter Marktmacht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern,
  - 3) einer zum Teil nicht negativ geneigten Arbeitsnachfragekurve gemäß der Effizienzloohnhypothese,
  - 4) Kollektivguteigenschaften in Arbeitsverhältnissen, d. h. daß in Beschäftigungsverhältnissen einige Vertragsbestandteile den Charakter öffentlicher Güter hätten, und vor allem
  - 5) negativen externen Effekten bei individueller Vertragsfreiheit.

Diese Argumente sind im Rahmen der Rechtfertigungsanalyse in Abschnitt D.IV daraufhin zu überprüfen, ob sie aus ökonomischer Sicht stichhaltig sind. Das gilt im übrigen auch für die ökonomische Berechtigung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit, das zwar kein unmittelbarer Systembestandteil der Arbeitsmarktverfassung ist,

aber normalerweise mit der Existenz von Marktversagen auf dem Markt für Informationen über Beschäftigungsverhältnisse begründet wird.

Selbst wenn sich ein systematisches Marktversagen am Arbeitsmarkt nicht nachweisen ließe, muß ein weiterer Einwand gegen eine Deregulierung geprüft werden, nämlich, daß bei freiem Spiel der Marktkräfte gerade die Schwächsten - das sind die am wenigsten qualifizierten und die als sozial schutzbedürftig geltenden Arbeitnehmer - benachteiligt würden. Diese Hypothese wird in Abschnitt D.V untersucht.

## II. Marktgerechte und marktwidrige Regulierung

Jedes Regulierungssystem kann grundsätzlich zu marktwidrigen oder zu marktgerechten Ergebnissen führen. Ein marktwidriges Ergebnis der Arbeitsmarktregulierung bestünde darin, daß sich durch sie ein Lohnniveau (oder eine Lohnstruktur<sup>1</sup>) ergibt, bei dem ein Überangebot an Arbeit dauerhaft bestehen bleibt, ohne daß die betroffenen Marktteilnehmer dies durch neue Verhandlungen beseitigen könnten. Ein marktgerichtetes Ergebnis würde dagegen vorliegen, wenn bei den gegebenen Arbeitskosten alle Arbeitswilligen einen Arbeitsplatz erhalten oder wenn das Regulierungssystem negative Mengenreaktionen (Arbeitslosigkeit) durch Flexibilität an anderer Stelle abfedern würde. Dies läßt sich anhand eines einfachen Angebots-Nachfrage-Diagramms verdeutlichen (Schaubild 5).

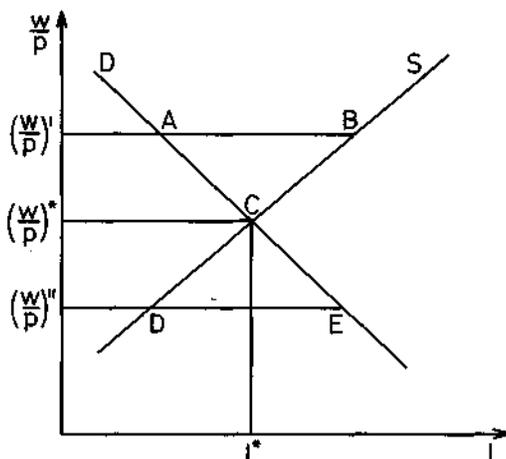
Solange die Regulierung nicht einen Preis oberhalb von  $(W/P)^*$  (z. B.  $(W/P)'$ ) erzeugt,<sup>2</sup> ruft sie keine Arbeitslosigkeit hervor, sondern imitiert lediglich das Wirken des Preismechanismus.<sup>3</sup> Aus partieller Sicht

<sup>1</sup> Eine nicht marktgerechte Lohnstruktur kann z. B. dadurch entstehen, daß durch Sockelbeträge bei Lohnanhebungen qualifikatorische Lohn-differentiale nivelliert werden. Dann sind die Löhne für einfache Arbeit mit geringen Qualifikationsanforderungen zu hoch, so daß ein Überangebot an einfacher Arbeit entsteht. Zugleich werden die Anreize für die Arbeitnehmer, sich zu qualifizieren, geringer.

<sup>2</sup> In  $(W/P)''$  wäre zwar kein markträumender Preis realisiert, aber es bestünde eine Übernachfrage nach Arbeit in Höhe von  $DE$ : Die Unternehmen konkurrieren um die knappen Arbeitskräfte.

<sup>3</sup> Gegenüber einem unregulierten Zustand dürften dann allerdings die Informations- und Transaktionskosten höher sein, weil zusätzliche In-

Schaubild 5 - Marktgerechte versus marktwidrige Regulierung



und kurzfristig würde für den Arbeitsmarkt der Lohn von  $(W/P)'$  selbst dann noch nicht zur Arbeitslosigkeit führen, wenn das eigentlich entstehende Überangebot an Arbeit  $AB$  durch einen exogenen Flexibilitätspuffer absorbiert würde: Das könnte etwa dann der Fall sein, wenn der Staat den betroffenen Unternehmen steuer- oder schuldenfinanzierte Subventionen zahlt oder wenn die überhöhten Nominallöhne  $(W')$  nachträglich über eine beschleunigte Inflation  $(+\Delta\hat{p})$  gesenkt würden (Keynesscher Trick). Gesamtwirtschaftlich wäre diese Lösung allerdings langfristig schädlich: Höhere Steuern, Staatsschulden und Inflation würden Wachstumschancen behindern und dann Arbeitsplätze an anderer Stelle kosten.

Würde die Regulierung dauerhaft zu Preisen wie  $(W/P)'$  führen, die die betroffenen Marktteilnehmer nicht korrigieren dürfen und die auch nicht durch exogene Flexibilitätspuffer ausgeglichen werden könnten, dann würde sie zu marktwidrigen Resultaten, nämlich Arbeitslosigkeit in Höhe von  $AB$ , führen.

Ein Blick auf die Arbeitsmarktverfassungen der verschiedenen Länder, auf die jeweilige Arbeitsmarktlage und auf die Ergebnisse empirischer Studien in diesem Bereich bestätigt im Prinzip die Aussage, daß mit unterschiedlichen Regulierungssystemen ähnlich gute (oder schlechte)

---

stitutionen und Entscheidungsmechanismen existieren [vgl. hierzu Hayek, 1945; 1968; 1975].

Resultate hinsichtlich eines hohen Beschäftigungsgrades erzielbar sind.<sup>1</sup> Beide Extremformen - das korporativistische und das dezentrale System - sind in der Lage, marktwidrige Festlegungen im Preisbildungsprozeß entweder auszugleichen oder zu vermeiden. Beim dezentralen System wie in den Vereinigten Staaten oder in Japan werden die Gleichgewichtslöhne im Zuge eines "trial and error"-Prozesses am Markt gefunden. Demgegenüber ist es in korporativistischen Systemen leichter möglich, eine kompensierende Politik zu betreiben: Soweit sich Interessengegensätze über den marktgerechten Reallohn nicht in kollektiven Verhandlungen beseitigen lassen, kann der Staat über aktive Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Dienst oder Subventionen ausgleichend eingreifen. Eine solche Politik wurde in Österreich und in Schweden verfolgt:

- In Österreich bestehen die traditionellen Flexibilitätspuffer für den Arbeitsmarkt in einer expansiven Fiskalpolitik und dem Horten von Arbeitskräften im öffentlichen Dienst und in den verstaatlichten Industrien [OECD, d, S. 14].
- In Schweden dienen umfangreiche staatliche Beschäftigungs- und Beihilfeprogramme dazu, Unterbeschäftigung zu vermeiden [Soltwedel, 1984, S. 161].

Eine strenge Arbeitsmarktregulierung kann sich danach auf Dauer nur ein Land leisten, in dem die Inflexibilitäten der Regulierung durch pragmatisches Verhalten der zentralen Verhandlungsparteien ausgeglichen werden. Einschränkend muß man allerdings sagen, daß in den beiden genannten Ländern über die Inanspruchnahme externer Flexibilitätspuffer Arbeitslosigkeit zum Teil überdeckt worden ist. Die Kosten dieser Politik treten in den arbeitsmarktbezogenen Indikatoren (wie der Arbeitslosenquote) nicht zutage, zeigen sich dafür aber an anderer Stelle: Den Erfolgen der korporativistischen Arbeitsmarktpolitik stehen in beiden Ländern hohe Haushaltsdefizite, eine hohe Auslandsverschuldung, niedrige Produktivitätszuwächse, in Schweden zudem eine hohe Abgabenlast sowie Einbußen im Wachstumstempo und bei der Geldwertstabilität gegenüber [ibid, S. 221 ff; OECD, d, S. 17 ff.].

Deutlich schlechter als Länder mit dezentral organisiertem oder rein korporativistischem Arbeitsmarkt schneiden hinsichtlich der Anpassungs-

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel A, insbesondere Schaubilder 1 und 2.

fähigkeit des Lohnniveaus und hinsichtlich des Beschäftigungsgrads Länder ab, in denen die offenbar notwendigen Flexibilitätspuffer an keiner Stelle des Systems installiert sind, die also weder über einen freien Arbeitsmarkt noch über korporativistische Ausgleichsmechanismen verfügen [OECD, g, S. 206]. Zu diesen Ländern gehört laut OECD auch die Bundesrepublik.<sup>1</sup> Das würde dafür sprechen, daß die Arbeitsmarktverfassung der Bundesrepublik zuwenig Freiraum für marktgerechte Ergebnisse läßt. Dies soll im folgenden anhand der einzelnen Elemente der deutschen Arbeitsmarktverfassung näher untersucht werden. In den sich anschließenden Abschnitten D. III, D. IV und D. V werden dann die drei wesentlichen Argumente für Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt diskutiert:

- 1) die Regulierung habe positive Produktivitätseffekte, die ihren Kosten gegenüberzustellen seien; per saldo könne sie auch marktgerechte Resultate hervorbringen;
- 2) der Arbeitsmarkt sei kein Markt wie andere Märkte;
- 3) das freie Spiel der Marktkräfte am Arbeitsmarkt sei sozial nicht tragbar.

### **III. Auswirkungen der Arbeitsmarktregulierungen auf Arbeitskosten und Produktivität**

#### **1. Höhere Beschäftigungskosten durch Regulierung**

Unter der Prämisse, daß am Arbeitsmarkt die gleichen Mechanismen ablaufen wie auf anderen Märkten,<sup>2</sup> ist zu vermuten, daß die Regulierungsmaßnahmen häufig die Arbeitskosten der Unternehmen tendenziell steigern, sei es, daß es zu höheren Reallöhnen kommt, sei es, daß sich zusätzliche direkte oder kalkulatorische Lohnnebenkosten ergeben. Im Vergleich zu einem nicht regulierten Zustand wird dies auf Dauer die Nachfrage nach Arbeit negativ beeinflussen, sofern die höheren Lohn-

<sup>1</sup> Vgl. Tabelle 1 und Schaubilder 1 und 2.

<sup>2</sup> Hier sei zunächst von der unten in Abschnitt D. IV untersuchten Hypothese des Marktversagens auf den Arbeitsmärkten abstrahiert, weil diejenigen, die eine Regulierung aus Gründen produktivitätssteigernder Wirkungen befürworten, die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus auf den Arbeitsmärkten nicht grundsätzlich in Frage stellen.

nebenkosten nicht durch entsprechend niedrigere Barlohnforderungen ausgeglichen werden [Soltwedel, Trapp, 1988, S. 193]. Bei den Konsequenzen der Regulierung ist zu unterscheiden zwischen kurzfristigen Wirkungsketten und langfristigen Folgewirkungen, zu denen auch das Ingangsetzen einer Interventionsspirale am Arbeitsmarkt gehört.

#### a. Unmittelbare Wirkungen

##### a. Arbeitsschutzmaßnahmen

Arbeitsschutzmaßnahmen, mit denen die Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz gesichert werden soll (wie z.B. die Anschaffung von Schutzkleidung), erhöhen einerseits - für sich genommen - die Kosten des Unternehmens, wenn sie vom Arbeitgeber finanziert werden müssen; andererseits kommen aber mit steigendem Unfallrisiko auf die Unternehmen Kosten zu, wenn sie den Arbeitsschutz vernachlässigen, nämlich die Kosten eines möglichen Produktionsausfalls und die Aufwendungen für Entschädigungsleistungen an die betroffenen Arbeitnehmer. Diese Kosten sind denjenigen für einen systematischen Arbeitsschutz gegenüberzustellen. Als Opportunitätskosten der Vernachlässigung von Schutzeinrichtungen sind weiterhin Kündigungen von Arbeitnehmern anzusehen, die ohne entsprechenden Schutz ihrer Gesundheit die betreffenden Arbeiten nicht mehr leisten wollen, wodurch zusätzliche Aufwendungen für das Anwerben von neuen Arbeitskräften notwendig werden. Es ist daher wahrscheinlich, daß bei klar definierten Haftungsrechten ein gewisser Umfang an Arbeitsschutz am freien Markt ohnehin entstehen würde [Williamson et al., 1967, S. 251].<sup>1</sup> Auf die Haftungsrechte kommt es dabei ganz ent-

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang wird befürchtet, ohne einen staatlichen Zwang würden die Unternehmen ein opportunistisches Verhalten an den Tag legen [Buttler, 1987, S. 218 f.]. Aufwendungen für den Arbeitsschutz sind von den Angebots- und Nachfrageverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt nicht unabhängig, bei einem Überangebot an Arbeit sind die Opportunitätskosten der Vernachlässigung niedriger als bei einer Übernachfrage. Insofern mag es in einer Volkswirtschaft in einem frühen Entwicklungsstadium mit stark wachsendem Arbeitskräfteangebot angezeigt sein, Arbeitsschutz im Wege staatlicher Vorschriften durchzusetzen. In einer Volkswirtschaft mit etablierten Haftungsregeln und Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt sind die Opportunitätskosten der Ver-

scheidend an. Drohen einem Unternehmen Schadensersatzansprüche, wenn es keine hinreichenden Vorkehrungen zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer trifft, hat es starke Anreize, für die Sicherheit seiner Beschäftigten Sorge zu tragen. Durch die staatlichen Arbeitsschutzbedingungen soll im Prinzip der gleiche Effekt erreicht werden. Ob durch staatliche Vorschriften notwendigerweise die effizientesten Lösungen im Arbeitsschutzbereich realisiert werden, ist allerdings eine offene Frage. Zu berücksichtigen ist weiterhin, daß der Lohnnebenkostencharakter der Aufwendungen für den Arbeitsschutz freiwillige Arbeitsschutzmaßnahmen der Unternehmen um so wahrscheinlicher macht, je gemäßigter die eigentlichen Lohnforderungen sind. Je weitergehender eine staatliche Regulierung ist, desto größer ist umgekehrt die Wahrscheinlichkeit, daß sie die Arbeitskosten erhöht und die Nachfrage nach Arbeit negativ beeinflußt.

Zu den Arbeitsschutzmaßnahmen zählt auch die Arbeitszeitregelung einschließlich des gesetzlich bzw. tarifvertraglich verbrieften Anspruchs auf Urlaub und Ruhepausen. Ähnlich wie allgemeine Arbeitsschutzregelungen engen sie die Flexibilität des Arbeitgebers ein. Isoliert betrachtet erhöhen bezahlte Ruhepausen und Urlaub mit zunehmender Dauer die Lohnstückkosten.<sup>1</sup> Insbesondere wenn Urlaubszeiten länger als in konkurrierenden Unternehmen sind, verteuert das den Einsatz des Faktors Arbeit relativ. Demgegenüber sind arbeitsphysiologische Zusammenhänge zu berücksichtigen. Mit zunehmender Länge einer Arbeitsperiode ohne Pause nimmt die Grenzleistungsfähigkeit der Arbeit ab.<sup>2</sup> Die Überschreitung von Höchstarbeitszeiten und das Vermeiden von Arbeitspausen liegt daher ab einem gewissen Niveau nicht im Eigeninteresse eines Unternehmens. Auch hier gilt, daß freiwillige Leistungen der Unternehmen um so wahrscheinlicher sind, je weniger Arbeitszeitregelungen auf die Kostenrechnung der Unternehmen durchschlagen.

---

nachlässigung von Arbeitsschutzmaßnahmen jedoch eine relevante Entscheidungsgröße.

<sup>1</sup> Beschäftigungsfixkosten, die nicht mit der täglichen oder jährlichen Arbeitszeit variieren (wie z. B. Urlaubsgeld), bewirken, daß selbst unbezahlte Ruhepausen und Urlaubstage die Lohnstückkosten erhöhen.

<sup>2</sup> Das gilt sowohl in bezug auf die tägliche als auch auf die jährliche Arbeitszeit.

Die allgemeine Arbeitszeitordnung (AZO) engt prinzipiell den Flexibilitätsspielraum der Unternehmen gegenüber einem nicht regulierten Zustand ein. Zu fragen ist allerdings, ob diese Einschränkung von praktischer Bedeutung ist. Im internationalen Vergleich wirkt die AZO nicht sonderlich restriktiv.<sup>1</sup> Zu vermuten ist, daß es vor allem komplementäre Regulierungen wie z. B.

- das Verbot der Sonntagsarbeit aus der Gewerbeordnung,
- das Nachtbackverbot aus dem Gesetz für die Arbeitszeit in Bäckereien und Konditoreien und
- das Ladenschlußgesetz

sind, die tendenziell kostenerhöhend wirken. Denn diese Regulierungen beeinflussen die Betriebszeit der betroffenen Unternehmen. Längere bzw. zeitlich andere Ladenöffnungszeiten oder Sonntagsarbeit wären nicht nur in Ausnahmefällen möglich, selbst wenn die maximale gesetzliche Arbeitszeit nach der AZO unberührt bliebe. Die komplementären Regulierungen bewirken, daß Produktionskapazitäten periodisch ungenutzt bleiben müssen und dennoch Kapitalkosten verursachen und daß - bei restriktiven Ladenöffnungszeiten oder Einschränkungen bei Produktion und Verkauf von Konsumgütern - Wohlfahrtsverluste bei den Konsumenten auftreten. Umgekehrt legen die Untersuchungen zur Liberalisierung der Ladenschlußzeiten den Schluß nahe, daß eine Liberalisierung mit einem Anwachsen von Teilzeitarbeit verbunden wäre.<sup>2</sup> Demnach wäre die AZO nicht diejenige Regulierung, die wesentliche Kosteneffekte hat, zumal sie im Vergleich zu sehr viel engeren tarifvertraglichen Regelungen nur noch eine Rahmenregelung darstellt [Hilger, Kirschner, 1988, S. 2].

Besondere Arbeitsschutzbestimmungen, z. B. eingeschränkte Arbeitszeiten oder Beschäftigungsverbote für Mütter, Jugendliche und Schwerbehinderte, betreffen bestimmte als besonders schutzwürdig geltende Personengruppen. Solche Arbeitskräfte haben wegen ihrer beschränkten Einsatzfähigkeit ein geringeres Produktivitätspotential. Die Unternehmen dürften deshalb bestrebt sein, statt ihrer eher solche Arbeitskräfte ein-

<sup>1</sup> Dies bezieht sich auf die gesetzliche Rahmenregelung (vgl. Kapitel C). Für weitergehende tarifvertragliche Regelungen gilt diese Aussage nicht.

<sup>2</sup> Vgl. Stehn [1987, S. 26 ff.]; Schmidt, Kayser [1986]; Glismann, Nehring [1986; 1988].

zusetzen, die in allen Tätigkeitsbereichen frei einsetzbar sind. Dieser Effekt wird um so ausgeprägter sein, je weitreichender die speziellen Beschäftigungsverbote sind. Die Schutzmaßnahme wirkt wie eine Marktzutrittsschranke für die zu Schützenden und beeinträchtigt deren Chancen am Arbeitsmarkt [vgl. Soltwedel, 1980; 1984, S. 64 ff.]. Bei den Regulierungen zum Mutterschutz ist zu berücksichtigen, daß das Freihalten von Arbeitsplätzen für Arbeitnehmerinnen, die Mutterschutz und Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, die Beschäftigungskosten für Frauen erhöht. Diese Regelung kann daher in Bereichen, in denen eher langfristige Beschäftigungsverhältnisse die Regel sind, zu einer Diskriminierung von Frauen Anlaß geben. Denn im Gegensatz zu allgemeinen Beschäftigungsverboten, die lediglich die Gesamtnachfrage nach Arbeit senken, können die Unternehmen bei partiellen Beschäftigungsverboten auf solche Arbeitnehmer ausweichen, bei denen die mit den Beschäftigungsverboten verbundenen Kosten nicht drohen.

### β. Kollektive Tarifverhandlungen

Das Gebot zu kollektiven Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, auf deren Seite die Verbände dominieren, begründet für den Arbeitsmarkt die Marktform des bilateralen Monopols. Im Gegensatz zur Preisbildung auf einem Wettbewerbsmarkt oder auf einem Markt, auf dem nur der Anbieter Monopolist (der Nachfrager Monopsonist) ist, kann bei einem bilateralen Monopol der ausgehandelte Preis a priori nicht bestimmt werden. Der Preis kann zwischen dem Monopol- und dem Monopsonspreis liegen und hängt von der relativen Verhandlungsmacht der Marktparteien ab. Dementsprechend können bei kollektiven Lohnverhandlungen grundsätzlich Löhne vereinbart werden, die über, auf oder unter dem marktgerechten Gleichgewichtspreis bei Wettbewerb liegen [vgl. z.B. Scherer, 1970, S. 242 ff.].

Für sich genommen muß ein System kollektiver Lohnverhandlungen nicht zu Löhnen führen, bei denen Arbeitslosigkeit entsteht: Vereinbaren die Tarifpartner moderate Lohnzuwächse, wie das in den fünfziger Jahren und auch zwischen 1967 und 1969 der Fall gewesen ist, dann sind marktgerechte oder im Verhältnis zum Gleichgewichtsniveau zu niedrige

Löhne möglich, bei denen eine Übernachfrage nach Arbeit besteht und die Unternehmen um die knappen Arbeitskräfte konkurrieren.<sup>1</sup>

Anders zu beurteilen sind kollektive Lohnverhandlungen allerdings dann, wenn sie mit einer staatlichen Vollbeschäftigungsgarantie einhergehen, wie sie in der Bundesrepublik durch die Bundesregierung 1970 abgegeben worden ist [Soltwedel, 1988, S. 184 ff.]. Damit hat der Staat Grenzrisiken beseitigt und die Tarifpartner von ihrer Verantwortung entbunden, marktgerechte Löhne auszuhandeln. Für beide Tarifvertragsparteien bestanden unter diesen Umständen wenig Anreize, bei den Lohnverhandlungen auf negative Beschäftigungswirkungen Rücksicht zu nehmen, weil die Kosten falscher Preissetzungen auf Dritte abwälzbar waren: Die Gewerkschaften mußten bei ihren Lohnforderungen dem Niveau und der Struktur nach weniger Rücksicht auf negative Beschäftigungswirkungen nehmen, weil sie damit rechnen konnten, daß bei nicht marktgerechten Löhnen und zunehmender Arbeitslosigkeit der Steuerzahler über staatliche Beschäftigungsprogramme für die Folgen aufkommen würde. Die Unternehmensverbände waren auf der anderen Seite weniger gezwungen, in den Verhandlungen gegenzuhalten. Denn die Vollbeschäftigungsgarantie bedeutete für sie, daß der Staat über eine entsprechende Geld- und Finanzpolitik für die nötigen Überwälzungsspielräume für die höheren Lohnkosten sorgen würde.<sup>2</sup>

Die zahlreichen Beschäftigungsprogramme in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre haben die Erwartungen der Tarifparteien bestätigt und dazu beigetragen, daß das bilaterale Monopol der kollektiven Tarifverhandlungen über lange Jahre zu Löhnen geführt hat, die mit Vollbeschäftigung nicht vereinbar waren.<sup>3</sup> Das gilt sowohl für das durch-

<sup>1</sup> In den fünfziger Jahren ist den Gewerkschaften der Produktivitätsfortschritt "davongelaufen". Der für den auszuhandelnden Lohnanstieg prognostizierte Zuwachs der Produktivität war stets niedriger als der tatsächliche, der sich aufgrund des exportorientierten Wachstums ergab [vgl. Giersch, 1985; Paqué, 1989a, S. 54].

<sup>2</sup> Aus theoretischer Sicht hat die Vollbeschäftigungsgarantie zur Folge, daß die Arbeitsnachfragekurve, der sich die Gewerkschaft gegenüber sieht, steiler und damit preisunelastischer verläuft: Der gleiche Preiseffekt zieht eine geringere Mengenwirkung nach sich als vorher [vgl. Calmfors, 1986, S. 5].

<sup>3</sup> Selbst wenn heute offiziell keine Vollbeschäftigungsgarantie mehr abgegeben wird, hat sie ihre Fortsetzung in der staatlichen Subventionierung vieler notleidender Branchen oder Unternehmen gefunden.

schnittliche Niveau der Tariflöhne als auch für ihre Struktur. In der Bundesrepublik ist die bereinigte Lohnquote von 1960 bis 1982 im Trend gestiegen, der Lohnanstieg lag lange Jahre über dem verteilbaren Produktivitätsfortschritt. Erst seit 1983 ist ein Rückgang zu verzeichnen,<sup>1</sup> der allerdings nicht ausreichen dürfte, die zuvor entstandenen Ungleichgewichte zu beseitigen. Die Untersuchung von Paqué [1989a, S. 39 ff.] zeigt, daß Lohnzurückhaltung nach einem Anstieg der Arbeitslosenquoten über ihren bisherigen Durchschnitt nur in den Rezessionsjahren 1967, 1975 und 1982 geübt wurde.<sup>2</sup> Als es jedoch in den Perioden 1976-1980 und 1983-1987 wieder zu einer konjunkturellen Erholung kam, wurde auch die Lohnzurückhaltung aufgegeben: Ein Einfluß des höheren Sockels der Arbeitslosigkeit auf die ausgehandelten Löhne kann für diese Perioden nicht nachgewiesen werden.

Für die Entwicklung der Lohnstruktur war kennzeichnend, daß die regionale, branchenmäßige und qualifikatorische Lohnstruktur bis Mitte der siebziger Jahre stark nivelliert wurde [vgl. Thiehoff, 1987, S. 251 ff.], seither aber nur wenig wieder entzerrt wurde [Soltwedel, 1984, S. 79; 1988, S. 177 ff.]:

- In der Investitionsgüterindustrie sind regionale Unterschiede in den Tariflöhnen für Facharbeiter, die 1968 immerhin noch 15 vH betragen, 1985 nahezu nivelliert worden (Tabelle 2).
- Die qualifikatorische Lohnstruktur ist bis Mitte der siebziger Jahre zugunsten der Löhne für weniger qualifizierte Arbeit stark zusammengepreßt worden. Seither ist sie nur noch mäßig nivelliert worden, allerdings ist der Trend - mit Ausnahme des Baugewerbes - noch ungebrochen (Tabelle 3).<sup>3</sup>

---

Dies hat sowohl bei Begünstigten als auch beim Staat eine Subventionsmentalität entstehen lassen [Jüttemeier, 1987, S. 3].

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenrat [1987/88, Tz. 177 ff.]; Gundlach, Schmidt [1985, S. 27 ff.].

<sup>2</sup> Im Jahr 1967 hatte die Lohnzurückhaltung noch ausgereicht, die Arbeitslosenquote zu drücken, allerdings mit der Folge, daß nach den wilden Streiks 1969 die Lohnforderungen nach oben schnellten [Paqué, 1989a, S. 40; Soltwedel, 1986b, S. 241].

<sup>3</sup> Andere Untersuchungen, wie diejenige von Vogler-Ludwig [1985, S. 24], bestätigen den allgemeinen Trend der Nivellierung, finden aber bei Facharbeitern eine Zunahme der sektoralen und bei Angestellten eine Zunahme der qualifikatorischen Lohndifferenzierung seit etwa

Tabelle 2 - Tarifliche Mindestlohnsätze in der Investitionsgüterindustrie der Bundesrepublik 1968 und 1985 (DM/Stunde)

	Durchschnittlicher Facharbeiterlohnsatz		Niedrigster Lohnsatz		Höchster Lohnsatz	
	1968	1985	1968	1985	1968	1985
Schleswig-Holstein	3,92	11,56	2,84	9,48	5,20	15,37
Hamburg	3,89	11,56	2,92	9,48	5,18	15,37
Niedersachsen	3,47	11,50	2,57	9,32	4,62	15,30
Unterweser	4,04	11,56	3,03	9,42	5,37	15,37
Nordrhein-Westfalen	3,94	11,56	2,88	9,48	5,24	15,37
Hessen	3,75	11,56	2,81	9,36	4,50	15,37
Rheinland-Pfalz	3,65	11,56	2,65	9,36	4,85	15,37
Nordwürttemberg-Nordbaden	3,92	11,56	2,94	9,42	5,29	15,60
Südwürttemberg-Hohenzollern	3,85	11,55	2,89	9,42	4,79	15,31
Südbaden	3,60	11,53	2,70	9,42	4,79	15,31
Bayern	3,46	11,56	2,53	8,79	4,15	15,37
Saarland	3,71	11,56	2,89	9,48	4,45	15,37
Durchschnitt	3,77	11,55	2,80	9,37	4,87	15,37
Spanne (DM)	0,58	0,06	0,50	0,69	1,22	0,30
(vH)	15,4	0,5	17,8	7,4	25,1	2,0
Standardabweichung	0,18	0,02	0,15	0,18(a)	0,37	0,07
Variationskoeffizient	4,9	0,2	5,3	1,9 (b)	7,7	0,5

(a) Ohne Bayern 0,05. - (b) Ohne Bayern 0,6.

Quelle: Statistisches Bundesamt [versch. Jgg.]; Soltwedel, Trapp [1988, S. 200].

1980. Demgegenüber kommt Gundlach [1986, S. 74 ff.] zu dem Ergebnis, daß im Zeitraum 1973-1985 die intersektorale Lohnstruktur in der Bundesrepublik praktisch unverändert geblieben ist, während die qualifikatorische Lohnstruktur leichte Nivellierungstendenzen erkennen läßt. Interregional sind bei strukturstarken Branchen Lohnspreizungen, bei strukturschwachen jedoch Nivellierungstendenzen festzustellen.

Tabelle 3 - Zur Differenzierung der tariflichen Mindestlohnsätze nach Qualifikation der Arbeitnehmer in ausgewählten Industriezweigen der Bundesrepublik 1960-1985

		1960	1970	1975	1985
Eisen und Stahl (Nordrhein-Westfalen)	a	74,2	80,0	81,5	81,5
	b	100,0	107,8	109,8	109,8
Metallverarbeitung (Nordrhein-Westfalen)	a	70,2	75,0	80,0	82,0
	b	100,0	106,8	114,0	116,8
Chemische Industrie (Nordrhein-Westfalen)	a	71,6	78,5	85,0	85,8
	b	100,0	109,6	118,7	119,8
Papier und Pappe (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen)	a	71,4	83,5	89,0	89,6
	b	100,0	116,9	124,6	125,5
Feinmechanik (Nordwestdeutschland)	a	74,9	81,9	84,3	85,1
	b	100,0	109,3	112,6	113,6
Baugewerbe (Nordrhein-Westfalen)	a	87,6	90,9	90,9	82,7
	b	100,0	103,8	103,8	94,4
Druckerei, Vervielfältigung	a	61,0	65,0	71,6	74,0
	b	100,0	106,6	117,4	121,3
Holzverarbeitung (Nordrhein)	a	75,1	78,1	82,1	85,0
	b	100,0	104,0	109,3	113,2
a: Verhältnis zwischen niedrigstem Lohnsatz und Facharbeiterlohnsatz in vH.					
b: 1960=100.					

Quelle: Statistisches Bundesamt [versch. Jgg.]; Soltwedel, Trapp [1988, S. 201].

Die ausgehandelten Tarifverträge folgten dabei der Forderung der Gewerkschaften, daß der Lohnanstieg dem Produktivitätszuwachs und der erwarteten Inflationsrate angepaßt sein müßte. Dabei wurde jedoch der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsanstieg als Maßstab genommen, branchenmäßige Produktivitätsdifferenzen blieben außer Betracht. Vernachlässigt wurde auch, daß ein Teil des gesamtwirtschaftlichen Anstiegs der Arbeitsproduktivität lediglich auf eine Substitution von Arbeit durch Kapital zurückzuführen war [M. J. M. Neumann et al., 1989, S. 19 ff.].

Andererseits hat seit Mitte der siebziger Jahre der Anpassungsbedarf stark zugenommen:

Tabelle 4 - Regionale Arbeitslosenquoten in der Bundesrepublik 1975, 1980 und 1986 (vH)

	1975	1980	1986	1986/1975
Schleswig-Holstein	5,2	4,2	10,9	2,1
Hamburg	3,7	3,4	13,0	3,5
Niedersachsen	5,5	4,7	11,5	2,1
Bremen	4,5	5,3	15,5	3,4
Nordrhein-Westfalen	4,8	4,6	10,9	2,3
Hessen	4,5	2,8	6,8	1,5
Rheinland-Pfalz	5,1	3,8	8,3	1,6
Saarland	6,1	6,5	13,3	2,2
Baden-Württemberg	3,5	2,3	5,1	1,5
Bayern	5,2	3,5	7,0	1,3
Berlin (West)	3,7	4,3	10,5	2,8
Bundesrepublik	4,7	3,7	9,0	1,9
Standardabweichung (Prozentpunkte)	0,8	1,1	3,0	x
Variationskoeffizient (vH)	16,7	27,1	29,4	x

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit [1975; 1986]; Soltwedel, Trapp [1988, S. 202].

- Das Problem der regionalen Arbeitslosigkeit hat sich verschärft, regional konzentrierte Strukturprobleme (Schiffbau in Norddeutschland, Stahlkrise im Ruhrgebiet) haben zu starken Differenzen in der regionalen Arbeitslosigkeit geführt (Tabelle 4).
- Zwischen den Branchen haben die Unterschiede in den Auslastungsgraden zugenommen. Das gilt beispielsweise für die verschiedenen Investitionsgüterindustrien (Tabelle 5).
- Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich zunehmend auf Gruppen wie ungelernete Arbeitnehmer, ausländische Arbeitnehmer und Frauen, deren Arbeitsangebot demographisch bedingt und wegen einer höheren Erwerbstätigkeit der Frauen zugenommen hat [Soltwedel, Trapp, 1988, S. 203]: Im Jahr 1985 lagen die Arbeitslosenquoten für ausländische Arbeitnehmer mit 13,9 vH und für Frauen mit 10,4 vH deutlich über dem Durchschnitt (9,2 vH).

Diese Entwicklungen hätten eine wesentlich stärkere Differenzierung der Löhne erforderlich gemacht. Daß niedrigere und differenzierte Löhne angesichts steigender Arbeitslosigkeit und zunehmenden Anpassungsbe-

Tabelle 5 - Auslastungsgrad des Produktionspotentials in der Investitionsgüterindustrie in der Bundesrepublik 1970-1985 (vH)

	1970	1975	1980	1982	1985
Stahl- und Leichtmetallbau	92,2	78,9	87,5	81,1	76,7
Maschinenbau	90,1	77,5	86,7	77,7	88,0
Büro- und Datentechnik	96,5	80,1	77,4	76,9	91,4
Straßenfahrzeugbau	97,8	80,0	87,0	79,0	84,8
Schiffbau	90,4	96,5	64,5	66,0	60,7
Elektronische Industrie	92,7	72,2	83,8	76,9	86,8
Metallwaren	87,0	70,6	81,0	74,2	82,1
Stahlverformung	90,2	73,8	79,9	68,5	85,2
Feinmechanik, Optik, Uhren	90,6	80,6	84,5	75,5	87,5

Quelle: Ifo-Institut [versch. Jgg.]; Soltwedel, Trapp [1988, S. 203].

darfs nicht von seiten der Tarifpartner in den kollektiven Lohnverhandlungen vereinbart wurden, dürfte neben der Vollbeschäftigungsgarantie noch eine weitere Ursache haben: die Unabdingbarkeit der Tarifnormen.

#### 7. Unabdingbarkeit der Tarifnormen, Günstigkeitsprinzip und Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen

Sind die kollektiv ausgehandelten Tarifnormen (i) für alle Unternehmensverbände und für alle Arbeitnehmer verbindlich (Prinzip der Unabdingbarkeit), (ii) nur in Richtung auf höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen zu verändern (Günstigkeitsprinzip) und werden sie (iii) auf dem Verordnungswege auch auf nicht verbandsangehörige Unternehmen ausgedehnt (Allgemeinverbindlichkeitserklärung), dann werden die kollektiven Vereinbarungen dem Wettbewerb durch Außenseiter entzogen.<sup>1</sup> Der Arbeitsmarkt ist damit nicht mehr - wie andere Märkte - angreifbar. Angreifbare Märkte (contestable markets) zeichnen sich dadurch aus, daß unabhängig von der bestehenden Marktform durch Außenseiterkonkurrenz monopolistische Verhaltensweisen und Preisdiskriminierung verhindert werden. Das gilt sogar für ein natürliches Mono-

<sup>1</sup> Zur ordnungspolitischen Rechtfertigung dieser Maßnahmen wird in Abschnitt D. IV Stellung genommen.

pol,<sup>1</sup> das durch potentielle Konkurrenz um die Monopolstellung daran gehindert wird, höhere Preise zu setzen als unter Wettbewerbsbedingungen.<sup>2</sup> Normalerweise sind daher alle Märkte angreifbar und durch Wettbewerb zu kontrollieren.<sup>3</sup> Nur der Staat kann dieses Prinzip außer Kraft setzen und Außenseiterkonkurrenz per Gesetz ausschließen. Er bietet dadurch den geschützten Anbietern die Möglichkeit, Monopolpreise setzen zu können, ohne Außenseiterkonkurrenz befürchten zu müssen. Ein derart geschütztes Monopol oder Kartell hat keinerlei Anreiz, sich wettbewerbsanalog zu verhalten. Weil am Arbeitsmarkt durch die Unabdingbarkeit und das Günstigkeitsprinzip die Angreifbarkeit der Tarifnormen beseitigt wurde, sind auch aus diesem Grunde gegenüber dem Gleichgewicht höhere und weniger differenzierte Löhne wahrscheinlich. Negative Rückwirkungen auf die Beschäftigung sind die Folge. Von kollektiven Vereinbarungen der Tarifpartner gehen unter diesen Umständen negative externe Effekte auf solche Arbeitnehmer aus, die das dann höhere erforderliche Wertgrenzprodukt nicht erbringen können. Diese Arbeitnehmer haben bei zu wenig differenzierten Löhnen schlechtere Beschäftigungschancen. Daher sind zu hohe und zu wenig nach regionalen, branchenmäßigen und qualifikatorischen Kriterien differenzierende Reallöhne für die weniger qualifizierten Arbeitnehmer von Nachteil. Von einem "Günstigkeits"-Prinzip kann dann kaum noch gesprochen werden [Soltwedel, 1986, S. 185].

Die Unabdingbarkeit der Tarifnormen und das Günstigkeitsprinzip können sich gerade in existenzbedrohenden Situationen negativ für ein Unternehmen und dessen Arbeitsplätze auswirken. Verschlechtert sich die Erlös-Kosten-Relation (z.B. durch erhöhten Wettbewerbsdruck, Änderungen der Nachfragestruktur, schockartige Faktorpreiserhöhungen),

<sup>1</sup> Ein natürliches Monopol ist dadurch gekennzeichnet, daß ein Unternehmen einen Markt stets billiger versorgen kann als mehrere miteinander im Wettbewerb stehende Unternehmen.

<sup>2</sup> Nur wenn ein natürliches Monopol durch natürliche Marktzutrittsbarrieren in Form hoher verlorener Investitionskosten bei Marktzutritt (sunk costs) geschützt ist, braucht es Außenseiterkonkurrenz nicht zu fürchten. Zur Theorie angreifbarer Märkte vgl. Baumol, Willig [1981] und Baumol et al. [1982].

<sup>3</sup> Im Fall des natürlichen Monopols, das nicht durch "sunk costs" geschützt ist, übt der potentielle Wettbewerb diese Kontrollfunktionen aus.

so verliert ein Unternehmen bei den regulativ gegebenen Lohnkosten an Wettbewerbsfähigkeit. Arbeitsplätze sind dann gefährdet. Könnte ein Unternehmen mit seinen Arbeitnehmern in einer solchen Notlage Lohnzugeständnisse aushandeln, dann bestünde die Chance, die (gefährdeten) Arbeitsplätze möglicherweise zu erhalten. In Abschnitt C. II wurde gezeigt, daß sich eine entsprechende Praxis in den Vereinigten Staaten (concession bargaining) bewährt hat. Nach geltendem deutschen Recht wäre ähnliches nur möglich, wenn Tarifverträge von vornherein Öffnungsklauseln enthalten oder wenn ein wirtschaftlich gefährdetes Unternehmen vom zuständigen Unternehmensverband die Genehmigung zu Neuverhandlungen mit der Gewerkschaft erhielte. Als Kartell hat der Unternehmensverband aber ebensowenig Interessen an Öffnungsklauseln<sup>1</sup> wie an der Rettung eines gefährdeten Mitglieds, wenn dies über günstigere Bedingungen geschieht, als sie für die übrigen Kartellmitglieder gelten. Er würde daher im Zweifel seine Zustimmung versagen [Soltwedel, Trapp, 1988, S. 197]. Auf diese Weise gefährdet die Regulierung Arbeitsplätze, wenn sich wirtschaftliche Notlagen ergeben.

Gegen ein solches "concession bargaining" wird eingewendet, es hemme den Strukturwandel [Buttler, 1986, S. 33; Mieth, 1982, S. 173]. Diese Sichtweise vernachlässigt jedoch die Anreizwirkungen niedriger Löhne. Durch die Lohnzurückhaltung wird der strukturelle Anpassungsdruck insgesamt nicht gemindert: Lediglich der Mengeneffekt (in Form verlorener Arbeitsplätze und eines obsoleten Kapitalstocks) wird durch einen Preiseffekt (in Form niedrigerer Reallöhne als zuvor und als in anderen Branchen) ersetzt. Anreize, sich anzupassen, haben die Arbeitskräfte wegen der Lohndifferenzen nach wie vor, sie gehen jedoch nicht das Risiko der Arbeitslosigkeit ein [Gundlach, Schmidt, 1985, S. 24]. Mehr noch: Dadurch, daß die Arbeitnehmer niedrigere Löhne akzeptieren, setzen sie ein Signal, daß das Schaffen neuer Arbeitsplätze rentabler wird [Soltwedel, 1986, S. 185].

Die vergleichsweise geringe Verbreitung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung<sup>2</sup> könnte zu dem Schluß verleiten, diese dritte

<sup>1</sup> Öffnungsklauseln hat es in der deutschen Tarifpraxis bislang kaum gegeben [Soltwedel, 1988, S. 174].

<sup>2</sup> In den achtziger Jahren wurden rund 8 vH aller Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt. Sie umfaßten rund 20 vH aller Beschäftigten [Soltwedel, 1988, S. 175].

Säule des deutschen Tarifrechts sei von sekundärer Bedeutung und könne bei einer Reform vernachlässigt werden [Vaubel, 1987, S. 10; Dichmann, 1988b, S. 41]. Dies trifft jedoch nicht zu, wenn man die Entwicklung berücksichtigt:

- Zum einen hat sich die Zahl der Allgemeinverbindlicherklärungen seit Ende der sechziger Jahre verdreifacht [Soltwedel, 1988, S. 175].
- Zum anderen ist zu berücksichtigen, daß dieses Instrument überwiegend im Dienstleistungssektor, im Handwerk und in der Bauindustrie Anwendung findet [ibid., S. 176]. Gerade dies sind relativ arbeitsintensive Bereiche, in denen relativ gute Chancen für weniger qualifizierte Arbeitnehmer bestehen und in denen am ehesten mit Unternehmensneugründungen zu rechnen ist.<sup>1</sup> Eine drohende Allgemeinverbindlicherklärung stellt für neue Unternehmen eine künstliche Marktztrittsbarriere dar, die die Rentabilität einer Neugründung beeinträchtigt [Soltwedel, Trapp, 1988, S. 198]. Allgemeinverbindlicherklärungen sind deshalb Hemmnisse beim Schaffen neuer Arbeitsplätze.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß vom System kollektiver Tarifverhandlungen negative Auswirkungen auf die Beschäftigung ausgehen können und in den letzten Jahren ausgegangen sind, weil

- 1) die staatliche Beschäftigungsgarantie die kollektiven Verhandlungspartner zu "moral hazard" verleitet haben dürfte und
- 2) der Ausschluß von Außenseiterkonkurrenz am Arbeitsmarkt Abweichungen von den kollektiven Tarifen generell verhindert hat, so daß die kollektiven Verhandlungen keiner wettbewerblichen Kontrolle unterlagen [Soltwedel, 1988, S. 184 ff.].

#### 6. Arbeitskampfrecht

Eng im Zusammenhang mit den Wirkungen des kollektiven Tarifvertragsrechts stehen die Kosten von Arbeitskämpfen. Grundsätzlich gilt,

<sup>1</sup> Das "amerikanische Beschäftigungswunder" der letzten Jahre hat sich in neugegründeten kleinen und mittleren Unternehmen des Dienstleistungsbereichs abgespielt. Dabei sind nicht nur sogenannte "high tech jobs" und "bad jobs" entstanden; die neuen Arbeitsplätze umfaßten die gesamte Qualifikationspalette. Zugleich ist aber auch Millionen weniger qualifizierten Arbeitskräften wieder zu einem Arbeitsplatz verholfen worden [Gundlach, Schmidt, 1985, S. 8 ff.].

daß Kosten von Streiks und Aussperrungen sogar beabsichtigt sind: Die Produktionsausfälle für die Unternehmen und das Leeren der Streikkassen der Gewerkschaften sind ein Systembestandteil der kollektiven Tarifverhandlungen. Beides soll tendenziell einen Druck auf die Tarifvertragsparteien ausüben, sich rasch zu einigen und diese Kosten zu minimieren. Für beide Tarifparteien stellen die Kosten von Streiks und Aussperrungen eine große Belastung dar. Aus ökonomischer Sicht sind Arbeitskämpfe aber deshalb bedenklich, weil sie externe Kosten verursachen, d. h. weil am Arbeitskampf und am angestrebten Tarifvertrag unbeteiligten Dritten Kosten aufgebürdet werden. Das betrifft zunächst Abnehmer und Zulieferer von Unternehmen. Ausufernde Arbeitskämpfe können aber auch das Wachstum einer Volkswirtschaft insgesamt bremsen und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen.<sup>1</sup> Daß auch externe Kosten bis zu einem gewissen Grade beabsichtigt sind (Geiselfunktion<sup>2</sup>), schließt nicht aus, daß Mechanismen vorgesehen werden, diese zu vermeiden. Unbeschadet des hohen Verfassungsgrads, den das Streikrecht genießt, sind ökonomische Regelungen wie das schweizerische Friedensabkommen (vgl. Abschnitt C. VI) vorzuziehen, bei denen die gesamtwirtschaftlichen Kosten von Streiks und Aussperrungen von vornherein vermieden und Einigungen grundsätzlich am Verhandlungstisch oder durch mehrstufige Schlichtungsverfahren erzielt werden. Durch solche und ähnliche Mechanismen werden Streiks und Aussperrungen zum Ultima-ratio-Instrument und die gesamtwirtschaftlichen Kosten werden minimiert.

Externe Kosten sind um so wahrscheinlicher, je mehr der vom Gesetzgeber intendierte Einigungsmechanismus behindert wird, d. h. je leichter Kosten, die bei den am Arbeitskampf beteiligten Parteien anfallen, auf Dritte abgewälzt werden können. Das ist z. B. dann wahrscheinlich, wenn die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf nicht gewährleistet ist. Wegen der 1984 in der Metallindustrie an-

<sup>1</sup> Das Beispiel des Vereinigten Königreichs (vgl. Abschnitt C. IV) zeigt sehr deutlich, wie ausufernde Tarifkämpfe negative Auswirkungen auf das Wachstum haben können, wenn Indemnitätsrechte von Gewerkschaften zu weit gefaßt sind und Kosten von Arbeitskämpfen zu externen Kosten für die Gesamtwirtschaft werden.

<sup>2</sup> Geiselfunktion bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die Gegenseite im Arbeitskampf von Dritten, die durch Arbeitskampfmaßnahmen betroffen sind, zum Einlenken auf die eigenen Forderungen bewegt werden soll.

gewendeten Minimax-Strategie der Gewerkschaften, bei der durch das Bestreiken nur ausgewählter Zulieferer eine ganze Branche lahmgelegt wurde, konnten Arbeitnehmer solcher Unternehmen, die aufgrund des Streiks bei Zulieferern indirekt bestreikt wurden, Lohnersatzleistungen in Anspruch nehmen. Damit wurde die Bundesanstalt zur Reservekasse der Gewerkschaften; der Einigungsmechanismus, der durch den Druck der Arbeitskampfkosten ausgelöst werden soll, wurde in seiner Wirksamkeit abgeschwächt. Die gesetzliche Regelung des § 116 AFG löst das anstehende Problem nicht: Denn mit der Neuformulierung des § 116 AFG wurde das Partizipationsprinzip,<sup>1</sup> das zuvor schon für die sogenannte Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt gegolten hatte, ins Gesetz übernommen. Die Formulierung des § 116 AFG, wonach Lohnersatzleistungen nur dann ausgeschlossen sein sollen, wenn "eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang gleich ist, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen", stellt keine operationale Definition für Neutralität dar [Engels et al., 1986, S. 37 ff.]. Die Arbeitskampfkosten lassen sich aber nur bei Geltung des strikten Neutralitätsprinzips auf die beteiligten Parteien beschränken.

#### e. Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen

Der Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen umfaßt sowohl den Kündigungsschutz bei einzelnen Arbeitsverhältnissen als auch die Sozialplanverpflichtung bei wirtschaftlichen Nachteilen im Zuge von Betriebsänderungen für eine größere Anzahl von Arbeitnehmern, insbesondere bei deren Freisetzung. Wenn Arbeitsverhältnisse in ihrem Bestand geschützt werden und von seiten des Unternehmens nur unter finanziellem Aufwand (Entschädigungszahlungen, Prozeßkosten) gelöst werden können, dann mögen unter bestimmten Bedingungen Entlassungen verhindert werden. Weil die Unternehmen den Kosten der Weiterbeschäftigung eines eigentlich nicht benötigten Arbeitnehmers (Lohnzahlung) die Kosten des Auflösens (Entschädigungszahlung) und des Wiederbegründens des

<sup>1</sup> Das Partizipationsprinzip besagt, daß Arbeitnehmer, die am Ergebnis eines Streiks teilhaben, also mittelbar betroffen sind, auch die Opfer der Streikenden teilen und nicht besser als diese gestellt sein sollen [Engels et al., 1986, S. 37].

Arbeitsverhältnisses (Such-, Einarbeitungskosten) gegenüberstellen müssen, werden sie unter Umständen bei einer konjunkturellen Schwächephase auf Entlassungen verzichten. Denn in diesem Fall können die Kosten der Weiterbeschäftigung niedriger sein als die Kosten des Entlassens und Wiedereinstellens, und zwar um so mehr, je eher die konjunkturelle Erholung erwartet wird [Schellhaab, 1984, S. 150 ff.; Gavin, 1986, S. 7]. Dieser positive Beschäftigungseffekt ergibt sich allerdings schon nicht mehr, wenn es sich um einen strukturell bedingten Nachfragerückgang handelt. Denn wenn die Unternehmen erkennen müssen, daß ein vermeintlich konjunktureller Nachfragerückgang in Wirklichkeit auf einer Änderung der Nachfragestruktur beruht, verschiebt sich ihr Kalkül. Die Kosten der Weiterbeschäftigung sind dann in jedem Fall höher als die bei einer Auflösung drohenden Entschädigungsleistungen an die entlassenen Arbeitnehmer. Bei strukturellen Nachfragerückgängen verhindert der Bestandsschutz daher Entlassungen nicht [Schellhaab, 1984, S. 153].

Die Kehrseite des Bestandsschutzes besteht darin, daß sich das Einstellungsverhalten der Unternehmen ändert. Die Unternehmen werden die zusätzlichen Kosten, die mit einer Weiterbeschäftigung eines nicht mehr benötigten Arbeitnehmers oder einer Abfindungszahlung drohen, als kalkulatorische Lohnnebenkosten auf die Arbeitskosten aufschlagen. Damit steigen die Arbeitskosten insgesamt, und die Unternehmen werden in ihrem Einstellungsverhalten zurückhaltender. Je höher die Unternehmen die Wahrscheinlichkeit einschätzen, Trennungskosten auf sich nehmen zu müssen, um so vorsichtiger werden sie bei Neueinstellungen sein und desto mehr werden sie versuchen, notwendige Anpassungen des Arbeitseinsatzes durch Überstunden zu erreichen [Flanagan, 1988, S. 129 und S. 134]. Auf diese Weise gibt es einen Rückschlageffekt der erhöhten Arbeitskosten auf die Arbeitsnachfrage. Weil die höheren Arbeitskosten für jede Phase des Konjunkturzyklus gelten, ist der Beschäftigungsgrad insgesamt niedriger als ohne die Bestandsschutzregulierung. Im Zyklus erreicht der Beschäftigungsstand sein (niedrigeres) Maximum schon vor dem Höhepunkt der Konjunktur.<sup>1</sup> Der Schutz der bestehenden Arbeitsverhältnisse ist daher nicht kostenlos. Die Beschäftigungssicherheit für

<sup>1</sup> Zur graphischen Darstellung vgl. Schellhaab [1984, S. 157]. Eine algebraische Ableitung der Zusammenhänge findet sich bei Nickell [1978]; Ngo, Siebert [1983, S. 612 ff.] sowie bei Siebert [1987].

die "drinnen" im Beschäftigungssystem befindlichen Arbeitnehmer muß mit geringeren Chancen für die "draußen" bleibenden Arbeitslosen erkaufte werden.

Zu diesem Niveaueffekt kommt ein Struktureffekt. Denn geht die Arbeitsnachfrage wegen der höheren Arbeitskosten insgesamt zurück, werden die Unternehmen nur noch solche Arbeitnehmer einstellen, die das zu dem höheren Lohn passende höhere Wertgrenzprodukt auch tatsächlich erbringen. Das werden in der Regel nur höher qualifizierte Arbeitnehmer sein, die über eine Facharbeiterausbildung verfügen. Damit werden aber zugleich die Beschäftigungschancen derjenigen Arbeitnehmer, die weniger qualifiziert sind, beeinträchtigt. Das betrifft auch solche Arbeitnehmer, über deren Qualifikation auf seiten der Unternehmen Unsicherheit besteht. Ohne die höheren Arbeitskosten durch den Bestandsschutz würden die Unternehmen in die Lage versetzt, auch solche Arbeitnehmer versuchsweise einzustellen. Denn im Fall eines Mißerfolgs würden dem Unternehmen keine zusätzlichen Kosten der Weiterbeschäftigung entstehen, die Arbeitnehmer erhielten eine Bewährungschance [Flanagan, 1988, S. 130]. Dadurch würde die Situation solcher Arbeitnehmer verbessert, die aus der Sicht des Unternehmens nicht knapp sind [Soltwedel, 1984, S. 55]. Der Bestandsschutz nimmt den Unternehmen den Anreiz zu solchen Beschäftigungsexperimenten und den Arbeitnehmern eine Bewährungschance.

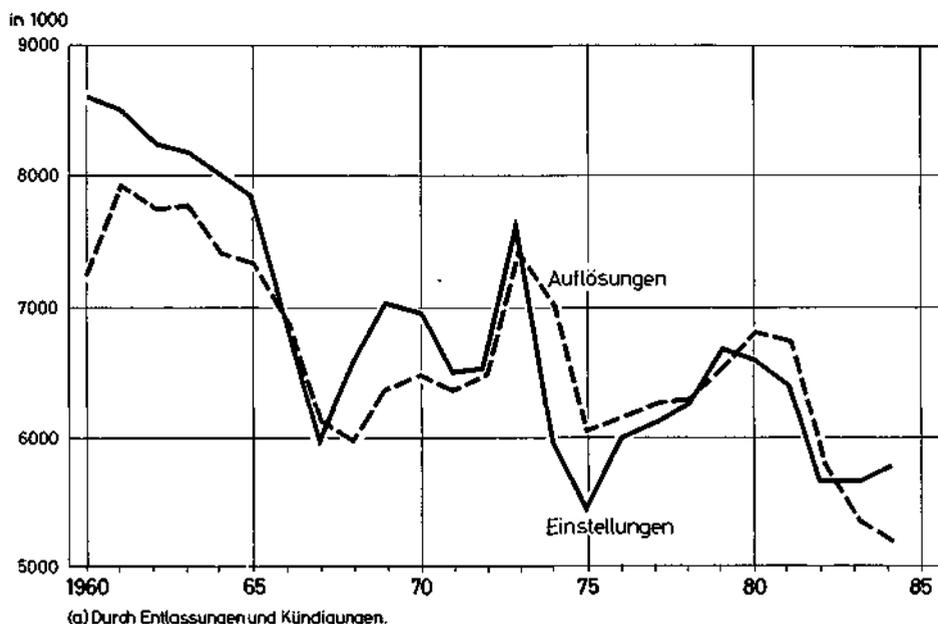
Empirisch müßten sich die Zusammenhänge dadurch belegen lassen,

- 1) daß die zunehmende Arbeitslosigkeit mit abnehmenden Einstellungsquoten verbunden ist,
- 2) daß die Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt,
- 3) daß die Arbeitslosigkeit sich auf "outsider", also schwervermittelbare Arbeitslose, konzentriert und
- 4) daß eine Zunahme der Arbeitsnachfrage vorwiegend durch Überstunden statt durch Neueinstellungen aufgefangen wird.<sup>1</sup>

Zu 1): Betrachtet man die Entwicklung der Auflösungen von Beschäftigungsverhältnissen und der Einstellungen in der Bundesrepublik im Zeitraum von 1960 bis 1984 (Schaubild 6), so zeigt sich in der Tat, daß nach 1973 die Zahl der Einstellungen im Durchschnitt niedriger lag

<sup>1</sup> Vgl. zum folgenden ausführlich Soltwedel, Trapp [1988, S. 213 ff.] sowie Flanagan [1988, S. 133 ff.].

Schaubild 6 - Einstellungen sowie Auflösungen von Arbeitsverhältnissen in der Bundesrepublik 1960-1984 (a)

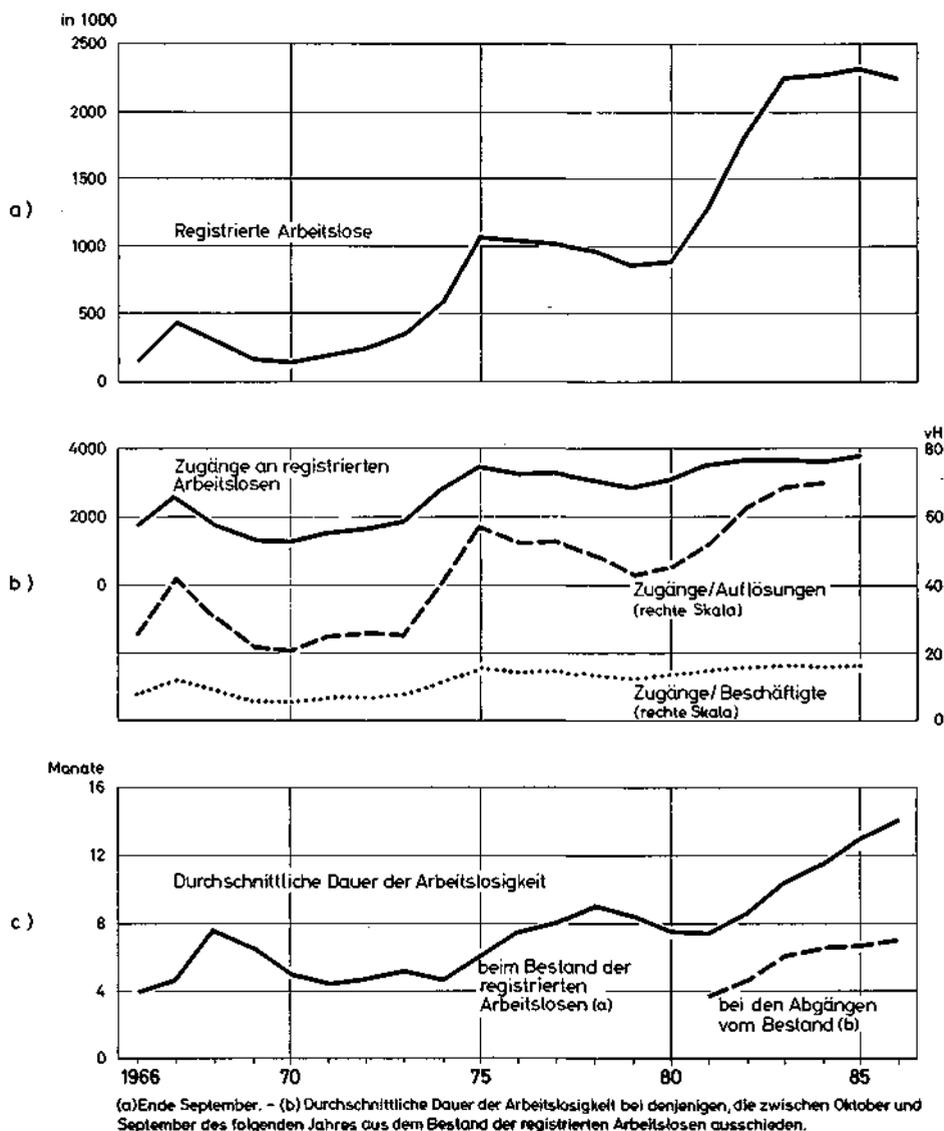


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit [versch. Jgg.]; Soltwedel, Trapp [1988, S. 214].

als die Zahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse. Zwar ging die absolute Zahl der aufgelösten Beschäftigungsverhältnisse zwischen den Teilperioden 1959/65, 1966/73 und 1974/84 zurück,<sup>1</sup> doch stieg zugleich der Anteil der zusätzlich Arbeitslosen an den beendeten Beschäftigungsverhältnissen; das Verhältnis zwischen zusätzlich Arbeitslosen und der Zahl der Beschäftigten ist seit 1975 praktisch konstant geblieben (Schaubild 7b). Das Risiko des Arbeitsplatzverlustes blieb - im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt - also praktisch konstant, die Chance auf einen neuen Arbeitsplatz dagegen nahm ab.

<sup>1</sup> Hierbei sollte man einen Nebeneffekt des Bestandsschutzes im Auge behalten: "Diejenigen Bewerber, die im Aufschwung nicht eingestellt werden, müssen natürlich im nächsten Konjunkturtal auch nicht entlassen werden. Insofern wird sich später als 'Erfolg' der Bestandsschutzregelung tatsächlich ein Rückgang der Zahl der Kündigungen statistisch nachweisen lassen" [Schellhaab, 1984, S. 157].

Schaubild 7 - Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik 1966-1986



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit [versch. Jgg.]; Soltwedel, Trapp [1988, S. 215].

Zu 2): Auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit hat seit etwa 1976 deutlich zugenommen (Schaubild 7c). Diese Entwicklung gilt übrigens auch für nahezu alle anderen europäischen Länder [Flanagan, 1988, S. 133].

Zu 3): Ältere Unternehmensbefragungen haben ergeben, daß durch den Bestandsschutz die Arbeitsverhältnisse für qualifizierte Arbeitnehmer sicherer geworden sind, während es zunehmend an Stellen für weniger qualifizierte Arbeitnehmer mangelt [Daniel, Stilgoe, 1978; Bacot et al., 1977]. Daß der Bestandsschutz entgegen seiner Intention die Arbeitsverhältnisse von Angehörigen von Randgruppen nicht sicherer gemacht hat, läßt sich zudem dadurch belegen, daß der Anteil der Arbeitslosen über 55 Jahren, mit gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Ausbildung an den Langzeitarbeitslosen bei rund 75 vH liegt [Paqué, 1989b].

Zu 4): Schließlich läßt sich auch für die meisten europäischen Länder - im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten - zeigen, daß die Überstunden unabhängig von der aktuellen Arbeitslosenrate deutlich zugenommen haben. In Zeiten mit einem größeren Arbeitskräftebedarf wurden offenbar bevorzugt Überstunden geleistet; dagegen wurde von Neueinstellungen Abstand genommen [Flanagan, 1988, S. 134 ff.].

Insgesamt zeigt sich, daß die zunehmende Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik nicht durch eine Zunahme der Entlassungen gekennzeichnet ist, sondern durch einen Rückgang der Einstellungen. Der Rückschlageffekt auf die Arbeitsnachfrage bestätigt sich daher und läßt die Strategie, Arbeitslosigkeit durch Entlassungserschwernisse zu bekämpfen, in hohem Maß fragwürdig erscheinen [Soltwedel, Trapp, 1988, S. 215].

Für sich genommen wäre der Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse im übrigen gesamtwirtschaftlich weniger von Nachteil, wenn die Arbeitnehmer den Kündigungsschutz als zusätzliches Einkommen interpretieren würden und die Löhne entsprechend niedriger liegen würden oder die Produktivität höher wäre. Denn dann könnten über die geringeren Lohnkosten pro Outputeneinheit die höheren kalkulatorischen Lohnnebenkosten des Bestandsschutzes wieder ausgeglichen werden, die Arbeitskosten für die Unternehmen wären trotz Kündigungsschutz nicht höher als ohne diesen [Soltwedel, Trapp, 1988, S. 193; Schellhaaß, 1984, S. 158]. Daraus folgt, daß sich einen gesetzlich fixierten Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse eine Volkswirtschaft leisten kann, in der die Faktorpreise

flexibel sind. Wie dies in der Praxis funktioniert, zeigt das japanische Beispiel sehr deutlich. Wohl sind hier die Beschäftigungsverhältnisse zwischen einem Großunternehmen und seiner Stammelegschaft vergleichsweise stabil. Doch auch die japanischen Unternehmen benötigen einen Flexibilitätsspielraum, um rentabel arbeiten zu können. Dieser wird dadurch gewährleistet, daß zum Teil die Arbeitnehmer der Stammelegschaft bereit sind, Lohnzugeständnisse zu machen und sich bei Bedarf innerhalb des Unternehmens umsetzen zu lassen. Hinzu kommt der vergleichsweise geringe Schutz der Arbeitsverhältnisse der Randbelegschaften in Großunternehmen und allgemein in kleineren und mittleren Unternehmen (vgl. Abschnitt C.III). Der hohe Schutz für die Stammelegschaften wird mit Flexibilität an anderer Stelle erkaufte: mit Lohnzugeständnissen der Stammelegschaft und mit deutlich geringerem Schutz für einen großen Teil der Arbeitnehmerschaft. Das japanische Beispiel zeigt, daß der Bestandsschutz nicht kostenlos ist. Nur angesichts der internen Flexibilität kann vermieden werden, daß der Bestandsschutz zu marktwidrigen Ergebnissen für den Faktor Arbeit führt. Gesetzlicher Bestandsschutz ohne die Bereitschaft zu Flexibilität an anderer Stelle läßt den Rückschlageffekt dagegen voll zum Tragen kommen.

Diese Zusammenhänge gelten für den individuellen wie für den kollektiven Bestandsschutz gleichermaßen. Beim Sozialplan als dem Instrument des kollektiven Bestandsschutzes ist noch ein weiterer Aspekt zu beachten. Durch die Pflicht zu Interessenausgleich und Sozialplan werden die Unternehmen in ihrer Anpassungsfähigkeit beeinträchtigt, wenn sie bei zu hohen und rigiden Reallöhnen über eine Umstellung der Produktionstechnik ihre Rentabilität sichern wollen. Den Unternehmen wird durch die Sozialplanpflicht eine "Modernisierungsgebühr" aufgebürdet [Soltwedel, 1984, S. 63]. Damit wird die Rentabilität der Unternehmen geschmälert, und die Konkursgefahr insgesamt nimmt zu. Der Bestandsschutz droht dann nicht nur bei den eigentlich zu schützenden Arbeitsplätzen zu versagen, sondern gefährdet auch diejenigen, die für das Unternehmen noch rentabel gewesen wären. Strukturanpassungen unterbleiben, weil sie mit hoher Wahrscheinlichkeit mit Umstellungskosten im Rahmen von Sozialplänen verbunden sind, wirtschaftlich wertvolle Ressourcen an Kapital und Arbeit bleiben in suboptimalen Verwendungen gebunden [Ngo, Siebert, 1983, S. 622]. Verläuft zudem gesamtwirtschaftlich der Wachstumspfad (wegen der Modernisierungsgebühr) flacher als

ohne die Rationalisierungsbremse, werden weniger Ersatzarbeitsplätze geschaffen. Verschiedene Untersuchungen zu den Belastungswirkungen der Sozialpläne für die Unternehmen zeigen, daß die Kosten für die Unternehmen nicht unbeträchtlich sind. Die Werte erscheinen hoch genug, um ein vorsichtigeres Einstellungsverhalten der Unternehmen plausibel zu machen.<sup>1</sup>

Daher ist die Aufhebung der Sozialplanpflicht für neue Unternehmen in den ersten vier Jahren ihres Bestehens durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 unter Beschäftigungsgesichtspunkten grundsätzlich positiv zu beurteilen; die Rentabilitätsschwelle für Neugründungen wird damit gesenkt.<sup>2</sup> Allerdings ist fraglich, ob die Aufhebung der Sozialplanpflicht für nur vier Jahre ausreicht, um Unternehmen über die kritische Rentabilitätsschwelle zu heben. Zudem ist offen, ob die Suspendierung der Sozialplanpflicht nicht durch die auch für diese Unternehmen bestehende Pflicht zum Interessenausgleich in Verbindung mit dem Kündigungsschutzgesetz unterlaufen werden kann [Dichmann, 1988a, S. 103]. Wenn das Beschäftigungsförderungsgesetz weiterhin vorsieht, daß Sozialplanleistungen nur noch solchen Arbeitnehmern zukommen sollen, die wenig Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz haben, so steht dahinter der an sich plausible Gedanke, die Unternehmen bis auf soziale Härtefälle von den belastenden Wirkungen des Sozialplans zu entbinden. Die Entschädigungsfunktion des Sozialplans soll durch eine Überleit- und Vorsorgefunktion für die betroffenen Arbeitnehmer ersetzt werden. Um dies

<sup>1</sup> Nach Vogt [1981, S. 131 ff.] lagen die durchschnittlichen Abstandsleistungen aus Sozialplänen je Arbeitnehmer im Jahrfünft 1975-1980 bei 12500 DM. Da Sozialplanleistungen bis 36000 DM steuerfrei sind (darüber hinausgehende Zahlungen werden mit einem ermäßigten Steuersatz belegt), entsprach dies beinahe dem Durchschnittsjahresgehalt aller Beschäftigten im selben Zeitraum (18500 DM). Nach einer neueren Unternehmensbefragung von Hemmer [1988], die den Zeitraum von 1980-1985 abdeckt, lagen die Abfindungsleistungen in 42 vH der Fälle unter 10500 DM. Der Medianwert lag bei nicht konzernabhängigen Unternehmen bei 8500 DM, bei konzernabhängigen jedoch bei 12100 DM. Bei der Hälfte der befragten Unternehmen machten die Sozialplanverpflichtungen immerhin 7 vH des Eigenkapitals, 6 vH des Anlagevermögens und 3,2 vH der Personalkosten aus [ibid., S. 141 f.].

<sup>2</sup> Das gilt zumindest für Unternehmen mit einer Größe ab 20 Beschäftigten, ab der nach dem Betriebsverfassungsgesetz die Sozialplanpflicht besteht, sowie für Unternehmen, die innerhalb von vier Jahren in diese Größenklasse hineinwachsen.

zu realisieren, müßte im Prinzip Einzelfallgerechtigkeit hergestellt werden. Das erscheint jedoch problematisch, weil

- es zum einen unmöglich ist, die zukünftigen Chancen eines von einer Betriebsänderung betroffenen Arbeitnehmers am Arbeitsmarkt vorherzusagen und
- zum anderen nachträgliche Leistungen aus Sozialplänen nur an solche Arbeitnehmer, die nach einer Karenzzeit keinen neuen gleichwertigen Arbeitsplatz gefunden haben, negative Anreizwirkungen (moral hazard) bei der Arbeitsplatzsuche ausüben würden. Die Neuregelung erscheint daher wenig praktikabel.

Ähnliches gilt auch für die Verpflichtung der Einigungsstelle, daß ein Sozialplan wirtschaftlich vertretbar sein müsse und den Bestand des Unternehmens und der verbleibenden Arbeitsplätze nicht gefährden dürfe. Diese Legaldefinition, die durch das Beschäftigungsförderungsgesetz als Richtschnur für die Entscheidungsfindung der Einigungsstelle eingeführt wurde, erscheint wenig operational. Bedenkt man, daß die Einigungsstelle paritätisch besetzt ist, wird die Höhe der Entschädigungszahlungen auch weiterhin von der relativen Verhandlungsmacht der beiden Seiten abhängen. Die Legaldefinition ist unter diesen Umständen lediglich ein Appell an die Verhandlungsparteien.

Im Zusammenhang mit dem Bestandschutz ist auch noch die Vorschrift des § 613a BGB zu sehen, wonach Kündigungen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Unternehmen unwirksam sind, selbst im Fall des Konkurses. Der vordergründige Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse und damit der Ansprüche aus Sozialplanverpflichtungen, der mit dieser Maßnahme erreicht werden soll, wirkt sich allerdings ebenfalls negativ aus. Die Übernahme gefährdeter Unternehmen zwecks Sanierung (ebenso wie der Handel mit Unternehmen insgesamt) wird beeinträchtigt; anstelle des Fortbestehens mit weniger Beschäftigten bleibt häufig nur die Alternative des Konkurses mit der Folge, daß alle Arbeitsplätze wegfallen.<sup>1</sup> Hier zeigen die Erfahrungen aus dem Vereinigten Königreich mit dem "hiving down", daß im Konkursfall statt dessen Regelungen angezeigt sind, mit denen zumindest die noch rentablen Arbeitsplätze gerettet werden können.

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenrat [1987/88, Tz. 397]; Soltwedel, Trapp [1988, S. 209 ff.].

Befristete Arbeitsverhältnisse sind ebenfalls in Relation zum Bestandsschutz zu sehen. Grundsätzlich stellen sie eine Möglichkeit dar, die Kündigungsschutzkosten für die Unternehmen zu vermeiden. Zwar wird gegen das Zulassen befristeter Arbeitsverhältnisse ohne sachliche Begründung, wie es seit Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes in beschränktem Maß möglich ist,<sup>1</sup> eingewendet, die Unternehmen würden nunmehr Arbeitsverhältnisse befristen, die sie sonst unbefristet abgeschlossen hätten [Adamy, 1988]. Doch durch die Befristung entfällt der kalkulatorische Aufschlag auf die Lohnkosten, der dem Risiko der Kündigungsschutzkosten entspricht, Arbeit wird dadurch insgesamt billiger. Tatsächlich ist daher wohl eher zu erwarten, daß Unternehmen Arbeitnehmer auch dann noch einstellen, wenn sie es ohne die Möglichkeit zur Befristung nicht getan hätten, z.B. bei unsicheren Absatzerwartungen. Das Beschäftigungsniveau dürfte dann höher liegen als ohne die Möglichkeit zur Befristung ohne sachlichen Grund. Das begünstigt insbesondere Arbeitnehmer mit geringerer Qualifikation oder aus Problemgruppen: Denn wenn die Beschäftigungsfixkosten niedriger sind, verbessert sich - relativ - auch die Situation dieser Arbeitnehmer.

Über die Beschäftigungswirkungen des Instruments des befristeten Arbeitsvertrags ohne sachlichen Grund hat der Bundesminister für Arbeit und Soziales eine Studie in Auftrag gegeben, die sich auf Befragungen stützt. Diese hat ergeben, daß zwischen Mai 1985 und April 1987 bei 230000 abgeschlossenen befristeten Arbeitsverhältnissen 150000-170000 zusätzliche Einstellungen erfolgten, die sonst nicht vorgenommen worden wären. 56 vH der zusätzlich abgeschlossenen befristeten Arbeitsverhältnisse seien in Dauerarbeitsverhältnisse umgewandelt worden [Büchtemann, 1989, S. XIV und XIX].

Dies bestätigt bislang vorliegende indirekte Hinweise, die sich aus den Angaben der Bundesanstalt für Arbeit bezüglich der offenen Stellen und Arbeitsvermittlungen gewinnen lassen [vgl. hierzu Sachverständigenrat, 1987/88, Tz. 389]. Danach hat sich der Anteil der befristeten Arbeitsverträge an den Arbeitsverhältnissen insgesamt seit der ersten Hälfte der achtziger Jahre deutlich erhöht.

<sup>1</sup> Mitte April 1989 hat das Bundeskabinett beschlossen, daß das Beschäftigungsförderungsgesetz bis 1995 verlängert werden soll.

Seit 1984 ist insbesondere der Anteil der von den Arbeitsämtern vermittelten befristeten Arbeitsverhältnisse mit einer Laufzeit von mehr als 12 Monaten an den befristeten Arbeitsverhältnissen insgesamt rapide gestiegen: von 2 vH im Jahr 1984 auf jeweils 23 vH in den Jahren 1986 und 1987.<sup>1</sup> Auch das läßt darauf schließen, daß das Instrument der befristeten Arbeitsverträge in den Unternehmen einen Beitrag zu zusätzlicher Beschäftigung leistet.

Der Einwand, daß nicht alle befristeten Arbeitsverträge in unbefristete umgewandelt werden [Adamy, 1988, S. 479 f.], vernachlässigt, daß ohne die erleichterte Möglichkeit der Befristung insgesamt weniger Arbeitskräfte eingestellt worden wären. Die Unternehmen hätten vermutlich statt dessen mehr Überstunden leisten lassen [Flanagan, 1988, S. 134 ff.]. Zum anderen hat das Beschäftigungsförderungsgesetz nur eine einmalige Befristung ohne sachlichen Grund (bis zu 18 Monaten) zugelassen. Nach Ablauf eines befristeten Arbeitsverhältnisses gelten wieder die einschränkenden Bedingungen des Bestandsschutzes. Auch deshalb ist nicht zu erwarten, daß alle befristeten Beschäftigungsverhältnisse nach Ablauf der Frist in Dauerarbeitsverhältnisse umgewandelt werden. Damit wäre eher zu rechnen, wenn der Bestandsschutz selbst gelockert würde, weil dann die Senkung der Kündigungsschutzkosten fortdauern würde.

Wie befristete Arbeitsverhältnisse, so bietet auch das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung eine Möglichkeit, Kündigungsschutzkosten zu vermeiden. Von dieser Möglichkeit haben die Unternehmen im Zeitablauf zunehmenden Gebrauch gemacht. Wie Tabelle 6 zeigt, hat Zeitarbeit im Wege der Arbeitnehmerüberlassung einen steigenden Anteil bei befristeten Arbeitsverhältnissen gehabt. Nach 1982 hat sich die Aktivität der Zeitarbeitsunternehmen sogar noch verstärkt. Trotz eines Verbots der Arbeitnehmerüberlassung im Bereich der Bauindustrie im Jahr 1982 hat sich die Zahl der bei Zeitarbeitsunternehmen Beschäftigten bis 1985 mehr als verdoppelt [Soltwedel, Trapp, 1988, S. 217]. Angesichts der starken Regulierung, der diese Unternehmen auch nach Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes noch unterliegen (vgl. Abschnitt B.II.4) und der vergleichsweise hohen Kosten für die Unternehmen, die überlas-

---

<sup>1</sup> 1987 haben die Arbeitsämter 170000 Arbeitsverträge mit einer Laufzeit von mehr als 12 Monaten vermittelt. Die Anteilswerte wurden aufgrund der Angaben in Adamy [1988, S. 477] berechnet.

Tabelle 6 - Zur Entwicklung des Marktes für kurzfristige Arbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik 1973-1981

	Insgesamt	Vermittlung durch die Arbeitsämter		Vermittlung durch Zeitarbeitsunternehmen(a)	
		unter 7 Tage	7 Tage bis 3 Monate		
1000					Anteil an Vermittlungen insgesamt(vH)
1973	1522	1011	229	282	18,5
1974	1246	866	192	188	15,1
1975	1083	753	190	140	12,9
1976	1244	842	217	185	14,9
1977	1319	858	238	223	14,9
1978	1327	810	239	278	20,9
1979	1447	850	244	353	24,4
1980	1519	784	230	425	28,0
1981(b)	1244	661	203	380	30,5

(a) Die durchschnittliche Dauer der Arbeitnehmerüberlassung betrug 1973: 19,5, 1975: 14,4, 1979: 17,7 und 1981: 18,6 Tage. - (b) Nach 1981 keine Statistiken verfügbar.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit [versch. Jgg.]; Soltwedel [1988]; Soltwedel, Trapp [1988, S. 217].

sene Arbeitnehmer einsetzen,<sup>1</sup> spricht das Anwachsen der Arbeitnehmerüberlassung dafür, daß die Regelungen des Bestandsschutzes normaler Arbeitsverhältnisse steigende Belastungen für die Unternehmen mit sich bringen. Ohne den Bestandsschutz hätte von dem Instrument der Arbeitnehmerüberlassung weniger Gebrauch gemacht werden müssen. Die Beschäftigung im Rahmen von Normalarbeitsverhältnissen hätte dann höher sein können. Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz sind die Bedingungen für Arbeitnehmerüberlassung zwar erleichtert worden; das Gesetz weist damit grundsätzlich in die richtige Richtung, nämlich hin zu mehr Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Allerdings sollte auch nicht übersehen werden, daß die eigentliche Ursache für Inflexibilität und mangelnde Anpassungsfähigkeit, der Bestandsschutz in seiner bestehenden Form, unangetastet blieb [Engels et al., 1986, S. 31 f.].

<sup>1</sup> Die Vermittlung von befristeten Arbeitskräften durch die Arbeitsämter ist demgegenüber gebührenfrei.

### C. Mitbestimmung

Auf das Instrument der Mitbestimmung soll hier nur in bezug auf zwei Aspekte eingegangen werden.<sup>1</sup> Was die betriebliche Mitbestimmung im Zusammenhang mit dem Kündigungsschutz und der Sozialplanverpflichtung angeht, so handelt es sich hierbei um Instrumente, mit deren Hilfe der Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse verwirklicht werden soll.<sup>2</sup> Einerseits führen die Mitbestimmung im Kündigungsfall und das Recht, Sozialpläne erzwingen zu können, dazu, daß Unternehmen bei ihrer Personalplanung weniger flexibel sind, betrieblich notwendige Entlassungen verzögert werden und dem Unternehmen Kosten entstehen [Dichmann, 1988b, S. 51]. Andererseits sollte nicht übersehen werden, daß die Mitbestimmung in diesen Fragen lediglich eine nachgelagerte Regulierung zum Bestandsschutz ist. Ihr instrumenteller Charakter für den Bestandsschutz legt es nahe, in jenem den kostensteigernden Faktor zu sehen, weniger in der Mitbestimmung selbst. In dem Maß, in dem der Bestandsschutz selbst gelockert würde (z.B. durch eine Aufhebung der Sozialpflicht), entfielen auch die kostenerhöhende Wirkung der Mitbestimmung.

Direkt kostenerhöhend kann die Mitbestimmung (die betriebliche über den Betriebsrat und die unternehmerische über den Aufsichtsrat) allerdings wirken, wenn sie über Fragen der Arbeitsverhältnisse hinausgeht und sich auf unternehmerische Entscheidungen erstreckt. Werden beispielsweise durch Betriebsvereinbarungen Betriebszeiten eingeschränkt oder über den Aufsichtsrat die Einführung neuer, die Rentabilität erhöhender Techniken verzögert, dann schadet dies der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens, weil Kostensenkungen unterbleiben oder die Angebotspalette nicht ausgeweitet werden kann. Aufgrund der Interessenlage der bisher Beschäftigten sind solche Aktionen im Rahmen der Möglichkeiten, die das Mitbestimmungs- und das Betriebsverfassungsgesetz

<sup>1</sup> Eine ausführliche Auseinandersetzung mit allen Aspekten der Mitbestimmung findet sich bei Säcker, Zander [1981] sowie Prosi [1976].

<sup>2</sup> Direkte Kosten der Mitbestimmung für die Unternehmen bestehen darin, daß Arbeitnehmer bei voller Entlohnung für diese Aufgaben abgestellt werden müssen und zeitweise nicht für ihre ursprünglichen Aufgaben im Rahmen der betrieblichen Arbeitsteilung zur Verfügung stehen. Außerdem genießen Betriebsratsmitglieder einen besonderen Kündigungsschutz [vgl. Soltwedel, 1986a, S. 178 ff.].

bieten, nicht ausgeschlossen [vgl. z.B. Prosi, 1981, S. 32 ff.; Soltwedel, 1986a, S. 185 f.].

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die einzelnen Regulierungsmaßnahmen für sich genommen fast immer zu direkten oder kalkulatorischen Aufschlägen auf die Reallöhne oder auch höheren Reallöhnen selbst führen. Im Vergleich zu einer Situation ohne die entsprechenden Regulierungen und ohne Produktivitätswirkung müßte dies auf Dauer negative Rückwirkungen auf die Nachfrage nach Arbeit haben. Nur wenn die Arbeitnehmer die für sie vorteilhaften Wirkungen der Regulierungsmaßnahmen als zusätzliche Einkommensbestandteile interpretieren und mit ihren Tariflohnforderungen entsprechend zurückhaltend sein würden, wären langfristige negative Rückwirkungen auf die Nachfrage nach Arbeit vermeidbar.

#### *b. Langfristige Folgewirkungen*

Wenn regulierungsbedingt überhöhte Beschäftigungskosten andauern, kann der Beschäftigungsrückgang von einem kurzfristigen zu einem langfristigen Problem werden: Wenn durch zu hohe Arbeitskosten Arbeitslosigkeit entsteht, weil die Unternehmen weniger Arbeit nachfragen, dann ist dies klassische Arbeitslosigkeit ersten Grades [Giersch, 1983, S. 9 f.]. Die höheren Arbeitskosten verschieben das Faktorpreisverhältnis zu Lasten des Faktors Arbeit; Arbeit wird relativ zu den anderen Faktoren (Kapital, Boden, neues Wissen) teurer.

Die Unternehmen werden im Bestreben, ihre Kosten zu senken und auf ihren Absatzmärkten wettbewerbsfähig zu bleiben, innerhalb der vorhandenen Technologie Arbeit durch Kapital substituieren. Die höhere Kapitalintensität der gesamtwirtschaftlichen Produktion bedeutet wiederum, daß mit dem bestehenden und neu gebildeten Kapitalstock weniger Arbeitsplätze erhalten und geschaffen werden können als ohne die ursprüngliche Verschiebung in den relativen Faktorpreisen. In Relation zu den Arbeitssuchenden ist der vorhandene Kapitalstock knapp, die vorhandenen Arbeitsplätze sind vor allem für Arbeitnehmer hoher Qualifikation geeignet. Für Arbeitnehmer durchschnittlicher oder niedriger Qualifikation fehlt dagegen komplementäres Kapital für Arbeitsplätze. Neues Kapital würde in ausreichendem Maß nur bei hoher Grenzleistungsfähig-

keit des Kapitals (hohem Realzins) gebildet; bei den überhöhten Real-löhnen leidet die Kapitalbildung jedoch. Es kommt so zu Kapitalmangel-arbeitslosigkeit oder klassischer Arbeitslosigkeit zweiten Grades.

Wenn der Zustand verzerrter Faktorpreise andauert und die Unter-nehmen damit rechnen, daß sie sich darauf auf lange Zeit einstellen müs-sen, kann sogar technologische Arbeitslosigkeit (klassische Arbeitslosig-keit dritten Grades) entstehen. Der technische Fortschritt wird in eine arbeitssparende Richtung gedrängt, neue Generationen von Sachkapital werden nur auf der Basis der relativ höheren Arbeitskosten gebildet, die die Unternehmen vermeiden wollen. Rationalisierungsinvestitionen, bei denen Arbeit dauerhaft eingespart wird, sind dann die Folge und unter Umständen tritt ein Sperrklinkeneffekt hinzu: Ist erst einmal technolo-gisch bedingte Arbeitslosigkeit entstanden, ist zu befürchten, daß eine moderate Lohnpolitik - auch über mehrere Jahre hinweg - die Verzerrun-gen nicht rasch genug wieder beseitigt. Um das Vertrauen der Unter-nehmen in niedrigere Lohnkosten zu festigen, ist es dann vielmehr er-forderlich, die Rahmenbedingungen nachhaltig zu ändern. Dazu gehört auch, die regulierungsbedingt höheren Lohnnebenkosten im Zuge einer Deregulierung zu senken.

### *c. Zusammenfassung: Die Interventionsspirale der Regulierung*

Die Analyse der Wirkungsketten bei den Kosten der Arbeitsmarktregulierung in der Bundesrepublik läßt sich daher in der vorläufigen These zusammenfassen, daß die Arbeitsmarktregulierung für sich genom-men die Arbeitskosten erhöht und zu Preisrigiditäten auf dem Arbeitsmarkt führt.

Die einzelnen Elemente der Arbeitsmarktverfassung können dabei als Phasen einer Interventionsspirale aufgefaßt werden. Jedes Element dient dazu, unerwünschte Nebeneffekte eines anderen zu neutralisieren [vgl. Soltwedel, 1984, S. 55 ff.]. Das Gebot zu kollektiven Lohnverhandlungen steht am Beginn der Systemkette. Die kollektiv ausgehandelten Arbeits-entgelte und -bedingungen sind der Gefahr von Außenseiterkonkurrenz ausgesetzt. Deshalb dienen die Unabdingbarkeit, das Günstigkeitsprinzip und die Allgemeinverbindlichkeit dazu, Außenseiterkonkurrenz zu unterbinden. Wenn auf diese Weise der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt

außer Kraft gesetzt worden ist, führen kollektive Verhandlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu überhöhten Reallöhnen, zumal wenn negative Beschäftigungseffekte externalisiert, d.h. über die Vollbeschäftigungsgarantie des Staates auf den Steuerzahler abgewälzt werden können. Restriktive Arbeitsschutz- und Arbeitszeitbestimmungen sowie Beschäftigungsverbote für besondere Arbeitnehmergruppen erhöhen zusätzlich die Arbeitskosten. Ein individueller und kollektiver Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse soll arbeitskostenbedingten Entlassungen und Rationalisierungen entgegenwirken. Individueller Kündigungsschutz könnte durch befristete Arbeitsverhältnisse oder Arbeitnehmerüberlassung umgangen werden, die Sozialplanpflicht durch einen Änderungskonkurs. Daher müssen auch diese Ausweichreaktionen unterbunden werden. Die Interventionsspirale am Arbeitsmarkt der Bundesrepublik verhindert nicht nur externe Flexibilität - wie sie in den Vereinigten Staaten besteht - sondern wegen der mangelnden Angreifbarkeit kollektiver Vereinbarungen auch interne Flexibilität wie in Japan. Letztlich können aber auf keiner Stufe des Systems ungewollte Rückschlageffekte des Marktes vermieden werden. Wären die Reallöhne flexibel, könnte die Interventionsspirale unterbrochen werden bzw. würde erst gar nicht in Gang kommen.

## 2. Produktivitätserhöhende Wirkung der Regulierung

Gegenüber den geschilderten Wirkungszusammenhängen wenden Befürworter einer staatlichen Regulierung des Arbeitsmarktes ein, daß eine einseitige Betonung der Kosteneffekte der Regulierungsmaßnahmen dem Untersuchungsgegenstand nicht gerecht werde. Zwar wird zugestanden, daß viele der Regulierungen die Beschäftigungskosten für die Unternehmen erhöhen. Demgegenüber wird aber geltend gemacht, daß die Regulierungen positive Produktivitätseffekte hätten. Bei einer Vernachlässigung der Produktivitätseffekte würde der falsche Saldo gezogen, wenn man die Regulierung für die Arbeitslosigkeit verantwortlich machte. Einschließlich der Produktivitätseffekte bringe die Regulierung vielmehr marktgerechte Ergebnisse hervor [vgl. hierzu z.B. Buttler, 1986, S. 30 und S. 41 ff.; 1987, S. 209 ff.]. Dies gelte für alle Elemente der Arbeitsmarktverfassung [vgl. auch Emerson, 1988, S. 778 f.].

Arbeitsschutzmaßnahmen und eine gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit schützen die Gesundheit des Arbeitnehmers und damit seine Produktivkraft. Beides stellt auch für das Unternehmen ein wichtiges Kapitalgut dar. Der Schutz der Gesundheit und der Produktivkraft der Arbeitnehmer liegt daher nicht nur in deren eigenem Interesse, sondern auch in demjenigen des Unternehmens [Buttler, 1987, S. 219].

Kollektive statt dezentraler Lohnverhandlungen können dazu beitragen, Informations- und Transaktionskosten einzusparen, und daher im gemeinsamen Interesse der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer liegen. Transaktionskosten lassen sich prinzipiell dann einsparen, wenn es um das Aushandeln von Standardsituationen geht. Beispielsweise muß nicht immer wieder derselbe gleichgewichtige Reallohn ausgehandelt werden; auch Arbeitsbedingungen unterscheiden sich normalerweise nicht zwischen gleichartigen Beschäftigungsverhältnissen. Insbesondere lassen sich gegenüber dezentralen Verhandlungen die sogenannten "haggling costs", das sind "Feilschkosten", vermeiden [Schultze, 1985, S. 6]. Schließlich können zentrale Lohnverhandlungen deshalb überlegen sein, weil die bei dezentralen Verhandlungen zuständigen Betriebsräte in Unkenntnis oder bewußter Mißachtung makroökonomischer Sachzwänge Real-löhne und Bedingungen auszuhandeln versuchen, die sich als markt-widrig erweisen. Insofern können durch zentrale Verhandlungen damit auch Informationskosten gesenkt werden. Per saldo sind durch kollektive Verhandlungen Skalenerträge zu realisieren.<sup>1</sup>

Entsprechendes wird für die Aktivität von Gewerkschaften im Betrieb geltend gemacht, sowohl allgemein als auch im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung. Gewerkschaftliche Aktivität und Mitbestimmung können die Produktivität steigern, weil sie Informationskosten im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern vermindern und das gegenseitige Verständnis verbessern. Gewerkschaften und/oder Betriebsräte können dazu beitragen, den Informationsfluß - so unter anderem über Mißstände und Verbesserungsmöglichkeiten im Betrieb, die sonst nicht artikuliert worden wären - zu beschleunigen. Auf diese Weise kön-

<sup>1</sup> Vgl. Williamson et al. [1975, S. 270 ff.]; Fels [1986, S. 126]; Dichmann [1988b, S. 40 f.].

nen Kündigungen von Mitarbeitern vermieden und es kann die Personalfluktuation verringert werden [Addison, Gerlach, 1983, S. 218 f.].<sup>1</sup>

Individueller Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse kann über mehrere Kanäle positiv für die Unternehmen wirken:

- In einer Rezession verhindert individueller Kündigungsschutz Entlassungen und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit. Da die Unternehmen die mit einer Entlassung verbundenen Kündigungsschutzkosten vermeiden wollen, versuchen sie, das Konjunkturtal mit einem größeren Bestand an Arbeitskräften durchzustehen. Zusätzlich sparen sie dadurch die Wiederanwerbe- und Einarbeitungskosten, wenn sie im Aufschwung wieder zusätzliche Arbeitskräfte benötigen [Schellhaas, 1984, S. 150 ff.; Gavin, 1986, S. 7 und S. 43].
- Individueller Kündigungsschutz erhöht direkt die Produktivität der Arbeitnehmer, weil diese bei fester Zugehörigkeit zu einem Unternehmen sich diesem gegenüber loyaler verhalten [Akerlof, 1982; 1984]. In diesem Zusammenhang wird oft auf die Überlegenheit des japanischen Modells verwiesen ("I am a Mitsubishi-man!", vgl. Abschnitt C.III) [Thurow, 1985].<sup>2</sup>
- Bestandsschutz bestehender Arbeitsverhältnisse, verbunden mit rigiden Reallohniveaus und -strukturen, kann sich für ein Unternehmen auszahlen, wenn ein hoher Anteil des betriebsspezifischen Wissens im Wege

<sup>1</sup> In der Terminologie von Hirschmann [1974] wird durch die Aktivität der Arbeitnehmervertretungen bei Unzufriedenheit die Reaktion des "exit" (Kündigung) durch die der "voice" (Widerspruch) ersetzt. - Eine interessante Variante zu produktivitätssteigernden Wirkungen der betrieblichen Mitbestimmung steuern Furobotn und Wiggins [1984, S. 176 ff.] bei. Danach sei Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Interesse des Unternehmens, weil die Arbeitnehmer auf diese Weise Einblick in die finanziellen Verhältnisse des Unternehmens erhielten. Sie seien dann eher bereit, Reallohnzugeständnisse zu machen, wenn die wirtschaftliche Lage des Unternehmens sich so verschlechtere, daß die Faktorkosten gesenkt werden müßten. Auf diese Weise werde erst ein "concession bargaining" möglich, mit dem Arbeitsplätze erhalten und Sachkapital vor der Vernichtung bewahrt werden könnten. Furobotn und Wiggins empfehlen daher für die Vereinigten Staaten die Einführung einer betrieblichen Mitbestimmung.

<sup>2</sup> Das sogenannte japanische Modell gilt allerdings nur für Großunternehmen und dort auch nur für die Stammbeflegschaft. Über die gesamte Arbeitnehmerschaft Japans gesehen, ist eher ein geringer Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse typisch.

des "learning on the job" weitergegeben werden muß und nicht durch externe Schulung erworben werden kann. Denn nur dann, wenn die Stammarbeitnehmer eines Unternehmens, die in diesem Fall die Rolle der "Lehrer" übernehmen müssen, sicher sein können, daß sie durch ihre "Schüler" (neu eingestellte Kollegen) nicht um ihren Arbeitsplatz gebracht oder zu einer Lohnsenkung gezwungen werden, werden sie ihre Kenntnisse auch weitergeben.<sup>1</sup>

- Individueller Kündigungsschutz kann auch dazu beitragen, daß Gewerkschaften bei Lohnverhandlungen weniger aggressiv auftreten, zu Lohnzugeständnissen eher bereit sind und weniger Streikbereitschaft an den Tag legen. Denn bei gesicherten Beschäftigungsverhältnissen ist die Risikoprämie niedriger, die sie zur langfristigen Einkommenssicherung der Arbeitnehmer aushandeln müssen [Gavin, 1986, S. 9]. In diesen Zusammenhang gehört auch die These, daß die Regulierung des Arbeitsmarktes das soziale Klima verbessert [Kleinhenz, 1986, S. 62].
- Wiederum unter Hinweis auf das japanische Modell wird darauf verwiesen, daß Unternehmen bei stabilen Beschäftigungsverhältnissen erhöhte Anreize hätten, in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter zu investieren [Thurow, 1985; Piore, 1986]. Umgekehrt hätten Arbeitnehmer bei Beschäftigungssicherheit und garantierten Löhnen selbst einen Anreiz, in ihre eigene Fortbildung zu investieren, weil sie weniger befürchten müßten, Fehlinvestitionen zu tätigen oder seitens des Unternehmens durch Lohnsenkungen um die Früchte ihrer Investition gebracht zu werden [Etter, 1985, S. 41 ff.]. In beiden Fällen steigt die Produktivität der Arbeitnehmer durch das höhere Ausbildungsniveau.

Die Befürworter einer Regulierung des Arbeitsmarktes argumentieren, der Produktivitätsanstieg durch die Regulierung würde die Kosten mindestens ausgleichen. Damit könne die Regulierung per saldo gesamtwirtschaftlich nicht schädlich sein; die einzelnen Maßnahmen lägen vielmehr im Interesse der Unternehmen. Die Regulierung sei deshalb beizubehalten [Buttler, 1986, S. 41 ff.; 1987, S. 209 ff.].

Als theoretisches Erklärungsgerüst für die Vermutung, daß die Regulierung Wirkungen hat, die im Interesse der Unternehmen liegen, wird

<sup>1</sup> Vgl. Thurow [1980; 1981, S. 64; 1983, S. 199 ff.]; Williamson et al. [1975, S. 257].

die Theorie impliziter Kontrakte herangezogen [Emerson, 1988, S. 777]. Sie versucht zu zeigen, daß nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch Arbeitgeber ein Interesse an langfristig abgeschlossenen Arbeitsverhältnissen mit festen Reallöhnen und integriertem Bestandsschutz haben. Das Lösen eines Beschäftigungsverhältnisses bei Reallöhnen, die zeitweise über dem erwirtschafteten Wertgrenzprodukt der Arbeit liegen, muß durchaus nicht im Interesse der Unternehmen sein, wie man es anhand eines einfachen Auktionsmarktmodells erwarten müßte. Den Annahmen der Theorie impliziter Kontrakte zufolge sind Unternehmen risikofreudiger als ihre Arbeitnehmer. Zugleich sind sie aufgrund ihrer besseren Übersicht über die Absatz- und Finanzierungslage und eines leichteren Zugangs zum Kapitalmarkt eher in der Lage, Beschäftigungsrisiken aus temporären Nachfrageschwankungen auf ihren Absatzmärkten durch ihre Gewinne abzupuffern. Sie bieten ihren Arbeitnehmern daher nicht nur Beschäftigungs-, sondern zugleich implizite Versicherungsverträge an, mit denen Einkommensrisiken der Arbeitnehmer aus Nachfrageschwankungen abgesichert werden. Das Interesse der Unternehmen an einem solchen Arrangement läßt sich im wesentlichen so begründen:<sup>1</sup>

- Über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg üben die Arbeitnehmer eine Reallohnzurückhaltung dergestalt aus, daß der Reallohn im zeitlichen Durchschnitt dem Wertgrenzprodukt entspricht, abzüglich einer Versicherungsprämie für die Übernahme des Beschäftigungsrisikos durch die Unternehmen.

<sup>1</sup> Ausführliche Darstellungen der Theorie impliziter Kontrakte finden sich z.B. bei Schultze [1985], Berthold [1987, S. 77 ff.], Etter [1985, S. 40 ff.], Abrahamsen et al. [1986, S. 65 ff.]. Die Theorie impliziter Kontrakte wurde in den Vereinigten Staaten entwickelt. In ihrer ursprünglichen Ausgestaltung nimmt sie an, daß sich Arbeitnehmer nur gegen Schwankungen der Löhne beim Unternehmen versichern, bei Nachfragemangel aber zwischenzeitlich Arbeitslosigkeit in einem firmenspezifischen Arbeitslosenpool akzeptieren ("temporary-layoff-and-recall-policy", vgl. Abschnitt C.II.4). Es erscheint allerdings wenig einsichtig, daß ein risikoscheuer Arbeitnehmer um der Absicherung des Einkommensrisikos aus schwankenden Löhnen willen das vermutlich höhere Einkommensrisiko aus temporärer Arbeitslosigkeit akzeptieren würde [Thurow, 1983, S. 195 f.]. Deshalb berücksichtigen spätere Varianten der Theorie impliziter Kontrakte, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer implizite Kontrakte sowohl mit festen Löhnen als auch Bestandsschutz vereinbaren. Die Einschränkung der unternehmerischen Flexibilität gegenüber der ersten Variante wird entweder durch die Lohnzurückhaltung im Zyklus oder durch geringeren Bestandsschutz bei Randbelegschaften ausgeglichen [Abrahamsen et al., 1986, S. 68].

- Die Beendigung und Wiederaufnahme von Arbeitsverhältnissen ist für das Unternehmen mit Informations- und Transaktionskosten verbunden, z. B. Suchkosten.
- Wichtiger Bestandteil der Transaktionskosten sind auch die Kosten des Bildens und Erhaltens von allgemeinem und betriebspezifischem Wissen und entsprechender Fähigkeiten der Beschäftigten. Bei Entlassungen geht das Humankapital der entlassenen Mitarbeiter dem Unternehmen verloren. Bei Neueinstellungen müssen neue Mitarbeiter erst angeleitet werden. Durch eine Personalpolitik, die sich am Verhältnis von Reallohn und Wertgrenzprodukt in jedem Zeitpunkt orientiert, entstehen dem Unternehmen mehr Kosten, als wenn ein intertemporaler Ausgleich angestrebt wird. Unter diesen Umständen haben sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer mehr Anreize, das Bilden von Humankapital zu finanzieren, weil die Aussicht größer ist, dessen Erträge zu genießen.

Nach der Theorie impliziter Kontrakte sind sich die Unternehmen der Erträge aus langandauernden Arbeitsverhältnissen mit festen Löhnen und Bestandsschutz bewußt [Emerson, 1988, S. 777]. Daraus könnte man in der Tat die These ableiten, daß die Regulierung des Arbeitsmarktes positiv zu beurteilen ist, sofern die vermuteten Produktivitätsvorteile die Kosten der Regulierung tatsächlich ausgleichen.

Damit stehen sich hinsichtlich der Wirkungen der Arbeitsmarktregulierung zwei Thesen diametral gegenüber. Zwischen ihnen auf empirischem Wege abzuwägen, erscheint jedoch problematisch, weil quantitative Aussagen in diesem Bereich sehr schwierig sind [ibid., S. 780]. Autoren, die dies versucht haben, müssen wie Gavin [1986, S. 8] einräumen, daß die verwendeten Partialmodelle die Kosteneffekte systematisch unterschätzen, sobald aufgrund des veränderten Faktorpreisverhältnisses Arbeit durch Kapital substituiert wird. Solange operationale allgemeine Gleichgewichtsmodelle für diesen Zweck nicht zur Verfügung stehen, könnten die Effekte vielleicht auf Plausibilitätsbasis gegeneinander abgewogen werden. Doch auch dieser Weg erscheint kaum gangbar. Denn viele der angenommenen Produktivitätswirkungen erscheinen mindestens ebenso plausibel wie die Kostenwirkungen, z. B. im Zusammenhang mit dem Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer oder der Informationsfunktion, die Arbeitnehmervertretungen für das gegenseitige Verständnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern haben können. Andere vermutete Vorteile der Regulierung, wie die geringeren Transaktionskosten

zentraler Lohnverhandlungen, können zwar durchaus plausibel erscheinen, müssen jedoch vor dem Hintergrund der in Kapitel C zitierten Beispiele der funktionierenden dezentralen Lohnverhandlungen in den Vereinigten Staaten, in Japan und in der Schweiz relativiert werden. Ob Transaktionskosten gesamtwirtschaftlich dann am niedrigsten sind, wenn über Löhne und Arbeitsbedingungen auf nationaler, auf regionaler, auf Branchen- oder auf Betriebsebene verhandelt wird, dürfte eine empirische Frage sein, die von Land zu Land verschieden zu beantworten ist.<sup>1</sup>

Aus empirischer Sicht erscheint eine allgemeingültige Abwägung zwischen den verschiedenen Effekten kaum möglich. Worauf es in diesem Zusammenhang ankommt, ist eine Antwort auf die Frage, welchen Erklärungswert die Theorie impliziter Kontrakte für die Arbeitsmarktregulierung hat.

### 3. Zum Erklärungswert der Theorie impliziter Kontrakte zur Rechtfertigung der Regulierung

Der Beitrag, den die Theorie impliziter Kontrakte zur Erklärung der Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt geleistet hat, liegt darin, daß sie darzulegen vermag, weshalb Unternehmen mit Arbeitnehmern längerfristige Beschäftigungsverhältnisse zu festen Reallöhnen abschließen. Die kontrahierten Reallöhne können dabei zeitweise über dem Wertgrenzprodukt der Arbeit liegen, also über dem, was die Arbeitnehmer dem Unternehmen erbringen. Dennoch beenden Unternehmen wegen drohender Transaktionskosten und Humankapitalverluste die Arbeitsverhältnisse nicht, wie es ein einfaches Auktionsmarktmodell vorhersagen würde. Die Theorie impliziter Kontrakte hat die Auktionsmarktmodelle abgelöst, weil letztere das in der Realität zu beobachtende Verhalten der Unternehmen, Arbeitnehmer trotz eines Nachfragerückgangs auf den Absatzmärkten zu festen

<sup>1</sup> Eines zeigen die Beispiele dezentraler Verhandlungen in den Vereinigten Staaten, in Japan und in der Schweiz recht deutlich: Es wäre verfehlt, nur wegen der Vermutung, daß dezentrale Verhandlungen mit höheren Transaktionskosten verbunden sind, zentrale Verhandlungen rechtlich verbindlich vorzuschreiben. Im Gegenteil, wenn dezentrale Verhandlungen mit hohen Transaktionskosten einhergingen, würde das einen starken Anreiz für beide Marktseiten ausüben, von sich aus auf zentrale Verhandlungen zu dringen.

Reallöhnen weiterzubeschäftigen, nicht erklären konnten [Abrahamsen et al., 1986, S. 65 ff.]. Für den Arbeitsmarkt aus heutiger Sicht erscheint die Kontrakttheorie als plausiblere Erklärungshypothese, weil sich der Charakter der Arbeitsleistung im Zeitablauf gewandelt hat: Auktions- oder Spotmärkte, auf denen eine Transaktion nach dem einmaligen Austausch von Leistung und Gegenleistung abgeschlossen ist, galten für den Faktor Arbeit bestenfalls zu einer Zeit, als noch vornehmlich einfache, wenig qualifizierte Arbeit getauscht wurde.<sup>1</sup>

Aus heutiger Sicht ist Arbeit jedoch kein homogenes Gut. Das persönliche Humankapital (Ausbildung, berufsspezifische Fähigkeiten und Kenntnisse und nicht zuletzt Erfahrung) variiert von Arbeitnehmer zu Arbeitnehmer. Berücksichtigt man zusätzlich Transaktionskosten (in Form von Suchkosten, Verlusten an betriebsspezifischem Humankapital, Anlernkosten für neue Arbeitnehmer), ist es einsichtig, daß beide Vertragsparteien normalerweise nicht immer sofort an einer raschen Auflösung von Arbeitsverhältnissen interessiert sind, wenn Arbeitnehmer kurzfristig das Unternehmen mehr kosten, als sie ihm einbringen. Das Verdienst der Theorie impliziter Kontrakte liegt gerade darin, langfristig zu festen Reallöhnen abgeschlossene Arbeitsverhältnisse angesichts von Transaktionskosten und qualitativ vielfältig differenzierten Arbeitsleistungen verständlich zu machen. Es liegt danach im langfristigen Gewinnmaximierungskalkül der Unternehmen, Arbeitnehmern langfristige Beschäftigungsverhältnisse anzubieten, die ihnen langfristig mehr einbringen, als sie sie kosten.<sup>2</sup> Unternehmen, die unter diesen Umständen keine langfristigen Arbeitsverhältnisse anbieten würden, handelten irrational.

Analog dazu würden Unternehmen auch irrational handeln, wenn sie sich nicht produktivitätserhöhende Wirkungen anderer Leistungen an die Arbeitnehmer zunutze machen würden, etwa indem sie Arbeitnehmerver-

<sup>1</sup> Ein gutes Beispiel für einen Spot-Arbeitsmarkt stellte derjenige für Tagelöhnerarbeit dar [Ettér, 1985, S. 37]. Unter heutigen Verhältnissen fällt es bereits schwer, ein entsprechendes Beispiel zu finden. Am nächsten kommt einem Spotmarkt wohl noch derjenige für Schauerleute (den Hilfskräften zum Be- und Entladen der Schiffe in den Häfen), die arbeitstäglich angeheuert werden.

<sup>2</sup> Daher ist kontrakttheoretisch auch der Umstand zu erklären, weshalb hochqualifizierte Arbeitnehmer einen "natürlichen" Kündigungsschutz genießen [Soltwedel, 1984, S. 56 ff.].

tretungen zulassen und ihnen Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse geben oder sie in Fragen der Arbeitsbedingungen mitbestimmen lassen, wenn das die Produktivität erhöht oder die Einsicht in Sachzwänge verbessert. Irrational würden Unternehmen schließlich auch handeln, wenn sie sich nicht Transaktionskostensparnisse zunutze machen würden, die sich gegebenenfalls aus kollektiven Verhandlungen über Arbeitsentgelte und -bedingungen ergeben.

Die kontrakttheoretischen Interpretationen des Verhaltens von Unternehmen und Arbeitnehmern stellen demnach die Notwendigkeit von regulierenden Rechtsnormen in Frage:

- Aus der Existenz von möglicherweise nennenswerten Transaktionskosteneinsparungen bei kollektiven statt bei dezentralen Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern folgt keinesfalls zwingend ein rechtliches Gebot kollektiver Verhandlungen oder gar ein Verbot dezentraler Verhandlungen. Denn wenn Transaktionskosten tatsächlich eine bedeutsame Rolle spielen, werden sich am Markt kollektive Verhandlungen normalerweise auch autonom durchsetzen, Vertretungen von Unternehmen und Arbeitnehmern werden Standardsituationen kollektiv aushandeln und Transaktionskostensparnisse realisieren.
- Aus dem kontrakttheoretisch begründeten "natürlichen" Kündigungsschutz für Arbeitnehmer mit langfristig hohem Produktivitätspotential folgt nicht die Notwendigkeit einer rechtlichen Festschreibung des Kündigungsschutzes. Denn wenn die Kontrakttheorie langfristige Arbeitsverträge bereits aufgrund autonomer privater Aktivität erklären kann, wäre ein rechtlicher Kündigungsschutz mit der Kontrakttheorie nicht zu rechtfertigen und nach dem Subsidiaritätsprinzip sogar überflüssig.<sup>1</sup>
- Zugleich machen die Grenzen der Theorie impliziter Kontrakte deutlich, was auch durch staatliche Regulierung nicht erreichbar ist: eine Versicherung gegen alle Risiken. Denn die Kontrakttheorie verliert ihren Erklärungswert für das Verhalten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern

<sup>1</sup> Der Einwand, die Regulierung des Kündigungsschutzes solle auch nicht die Arbeitsverhältnisse derjenigen Arbeitnehmer schützen, die wegen ihres Humankapitals ohnehin nicht entlassen werden, sondern Angehörige von Randgruppen oder Ungelernte [Schellhaaß, 1984, S. 158 ff.; Abrahamsen et al., 1986, S. 68], betrifft die soziale Verträglichkeit eines deregulierten Arbeitsmarktes. Dies wird in Abschnitt D.V behandelt.

dort, wo die prognostischen Fähigkeiten der Vertragsparteien enden. Einen impliziten Versicherungsvertrag über die Einkommens- und Beschäftigungssicherheit werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer nur insoweit abschließen, wie er sich auf Risiken bezieht, die in ihrem Erfahrungsbereich und Erwartungsbereich liegt. Beschäftigungsrisiken, die von keiner Vertragspartei vorhergesehen werden können, sind der Natur der Sache nach nicht Gegenstand eines impliziten Kontraktes [Schultze, 1985, S. 4 ff.].<sup>1</sup> Bei unvorhergesehenen Ereignissen, die die Erlös-Kosten-Relation nachhaltig verändern (z.B. die Ölkrise), schützen langfristige implizite Kontrakte die Vertragsparteien nicht davor rekontrahieren zu müssen. Die Kontrakttheorie verliert dort an Erklärungsgehalt. Sie kann nicht erklären, wie sich die Vertragsparteien nach Schocks verhalten, wenn der Verlust von Arbeitsplätzen und - unter Umständen dauerhaft - Arbeitslosigkeit droht.

- Die Grenze des Erfahrungshorizonts, die implizite Kontrakte auf autonomer privater Basis einschränkt, gilt auch für den Staat. Denn auch er kann nur auf die Informationen zurückgreifen, die den privaten Marktteilnehmern zur Verfügung stehen. Er kann bei einem Versagen des Instruments der impliziten Kontrakte daher nur dadurch hilfreich einspringen, indem er Flexibilitätspotentiale an anderer Stelle des Marktsystems bereitstellt (wie es in korporativistischen Systemen der Fall ist).<sup>2</sup> Eine staatliche Regulierung, die keine solchen Ausweichventile zuläßt, kann kontrakttheoretisch nicht gerechtfertigt werden. Im Gegenteil, gerade wenn ein Unternehmen in Schwierigkeiten gerät, ist eine besonders hohe Anpassungsflexibilität erforderlich, wenn nicht dauerhaft Arbeitsplätze vernichtet werden sollen.

Insgesamt kann daher die Kontrakttheorie keine Rechtfertigung für eine staatliche Regulierung des Arbeitsmarktes bieten; eventuelle positive Wirkungen von Regulierungsmaßnahmen werden normalerweise von Unter-

<sup>1</sup> Etter [1985, S. 58, Fn. 104] führt die instruktive Analogie zu einer Ernteversicherung an, die wohl gegen wetterbedingte Ernteaufschläge, nicht jedoch gegen Klimaumschwünge versichern könne, die eine bisher angebaute Pflanzenart nicht mehr gedeihen lassen.

<sup>2</sup> Wenn die Flexibilitätspotentiale in staatlichen Beschäftigungsprogrammen oder Subventionen bestehen, treten allerdings langfristige Folgekosten an anderer Stelle auf. Marktgerechte korporativistische Lösungen bestehen darin, daß die Arbeitskosten sozusagen am grünen Tisch beschäftigungsneutral festgelegt werden.

nehmen aus Eigeninteresse ins Kalkül einbezogen und den Arbeitnehmern freiwillig angeboten. Eine staatliche Regulierung am Arbeitsmarkt wäre daher nur mit Marktversagen zu rechtfertigen, etwa weil der Marktmechanismus den Marktteilnehmern nicht die richtigen Signale geben kann, ihr Eigeninteresse langfristig zu verfolgen.

#### IV. Zur Hypothese des Marktversagens am Arbeitsmarkt

Eine staatliche Regulierung des Arbeitsmarktes könnte dann gerechtfertigt sein, wenn systematische Verzerrungen im Verhalten der Marktparteien oder in den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen den Preismechanismus beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage behindern würden (Marktversagen). Der Marktprozeß würde dann verfälschte Ergebnisse liefern, und die ihm üblicherweise innewohnende Ausgleichsfunktion könnte nicht wirksam werden. Im Sinne der Argumentation in Abschnitt D. II würde das bedeuten, daß am Arbeitsmarkt marktgerechte Ergebnisse im Sinne einer marktausgleichenden Funktion der Reallöhne ohne staatliche Eingriffe ohnehin nicht zu erwarten wären. Der Staat müßte dann regulierend eingreifen und die Fehlsteuerungen des versagenden Marktmechanismus ausgleichen.

Die These, daß der Marktmechanismus am Arbeitsmarkt systematisch versage, ist nicht nur im juristischen Bereich verbreitet.<sup>1</sup> Auch zahlreiche Ökonomen und Sozialwissenschaftler teilen diese Sichtweise.<sup>2</sup>

Zu diesen zählen nicht nur solche, die dem Wirken des Marktmechanismus generell skeptisch gegenüberstehen. Auch Stützel [1981, S. 78 ff.] und - als prominentestes und in diesem Zusammenhang immer wieder zitiertes Beispiel - Walter Eucken [1975, S. 303] (als Vertreter der ordoliberalen Schule) räumen dem Arbeitsmarkt in diesem Zusammenhang eine Sonderstellung ein. Die in der Literatur zu findenden Ausprägungen

<sup>1</sup> Hier ist sie sogar vorherrschend [vgl. Hueck et al., 1964, S. 254]. Das kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, daß das Arbeitsrecht in der Bundesrepublik eine eigenständige Sparte bildet und aus dem allgemeinen Wirtschaftsrecht herausgelöst ist [vgl. Reuter, 1985b, S. 56 f.].

<sup>2</sup> Vgl. etwa im deutschen Sprachraum Buttler [1986, S. 44 ff.; 1987, S. 218 ff.]; Mieth [1982, S. 184 ff.]; Kleinhenz [1986, S. 51 ff.].

des Marktversagens betreffen nahezu sämtliche Parameter von Angebot und Nachfrage.<sup>1</sup>

- 1) Das Arbeitsangebot reagiert bei fallenden Löhnen invers, d.h. es steigt, weil die Angebotskurve negativ geneigt ist.
- 2) Die Arbeitgeber haben eine ungleich höhere Verhandlungsmacht als die Arbeitnehmer und können ein Lohndiktat ausüben.
- 3) Die Arbeitsnachfragekurve ist gemäß der Effizienzloohnhypothese streckenweise nicht negativ geneigt, d.h., Lohnsenkungen führen nicht zu einem Marktausgleich.
- 4) Arbeitsverhältnisse enthalten Kollektivguteigenschaften.
- 5) Bei individueller Vertragsfreiheit entstehen nennenswerte externe Kosten.

Hinzu kommt die These, daß

- 6) auch am Markt für Informationen über Arbeitsverhältnisse ein Marktversagen vorliege und die Arbeitsvermittlung deshalb monopolisiert werden müsse.

### 1. Negativ geneigte Angebotskurve<sup>2</sup>

Die Hypothese der inversen Reaktion des Arbeitsangebots hat historische Wurzeln in den Erfahrungen aus der Zeit der industriellen Revolution. Unter den Grundbedingungen, von denen man annahm, daß sie für die damalige Zeit typisch waren (die Arbeitnehmer leben am Rande des Existenzminimums und verfügen weder über Ersparnisse noch über Beschäftigungsalternativen), reagiere das Arbeitsangebot "unnormal" auf Lohnsenkungen, nämlich mit einer Angebotsausweitung statt mit einer Senkung. Über das Mehrangebot müßten die Arbeitnehmer das zum Überleben erforderliche Einkommen sichern. Frei bewegliche Löhne würden die Arbeitskräfte daher in eine "Rationalitätenfalle" führen, das freie Spiel der Marktkräfte würde zur Verelendung führen [Stützel, 1981, S. 78].

<sup>1</sup> Die Argumente 1), 2) und 6) sind an anderer Stelle bereits ausführlich diskutiert worden ( 1) und 2) in Soltwedel [1984]; 6) in Soltwedel et al. [1986]). Die Diskussion wird daher im folgenden kurz resümiert. Auf die Argumente zu 3)-5) wird ausführlicher eingegangen.

<sup>2</sup> Vgl. zu folgendem ausführlich Soltwedel [1984, S. 27 ff.].

Um die Arbeitnehmer vor dem Zwang zu bewahren, in diese Rationalitätsfalle hineinzutappen, müßten sie daran gehindert werden, sich gegenseitig "Schmutzkonkurrenz" [Nipperdey, 1923, S. 9] zu machen und Opfer der "Lohndrückerei" [Soltwedel, 1984, S. 43] der Arbeitgeber zu werden. Zentrale Lohnverhandlungen, von deren Ergebnissen nicht nach unten abgewichen werden könnte, seien daher erforderlich.

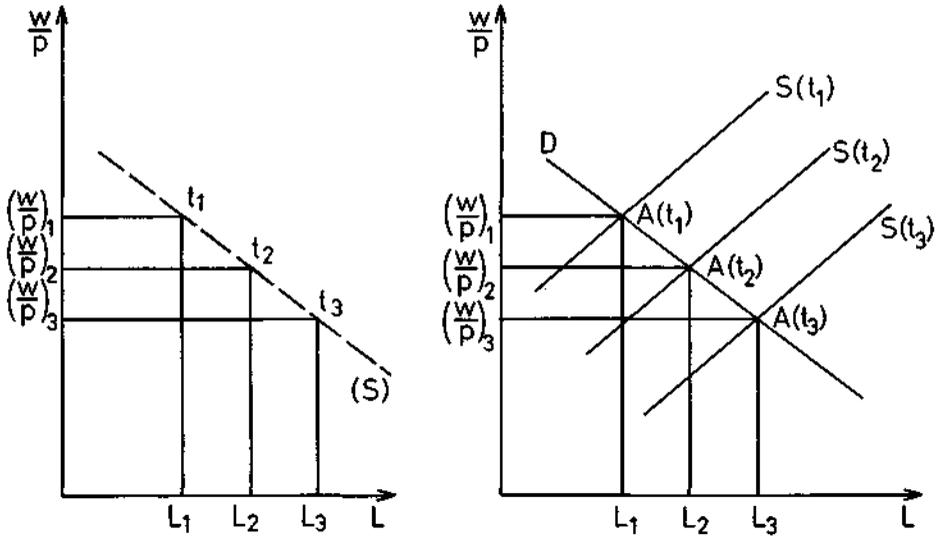
Die Annahme einer negativ geneigten Arbeitsangebotskurve mag angesichts der Verhältnisse zur Zeit der industriellen Revolution plausibel erscheinen. Freilich muß man berücksichtigen, welche globalen Prozesse zu jener Zeit auf das Arbeitsangebot einwirkten: Das Bevölkerungswachstum in Europa nahm Ende des 18. Jahrhunderts, bedingt vor allem durch einen Rückgang der Sterblichkeitsrate, rapide zu. Diese exogene Erhöhung des Arbeitsangebots konnte aber nur dadurch absorbiert werden, daß die Reallöhne sanken. Das gilt selbst dann, wenn die Arbeitsangebotskurve tatsächlich negativ geneigt gewesen wäre, denn sie hätte sich bei einer exogenen Vermehrung des Arbeitskräftepotentials nach rechts verschieben müssen: Mehr Beschäftigung wäre nur zu sinkenden Reallöhnen möglich gewesen.<sup>1</sup>

Insofern beruht die Annahme einer negativ geneigten Angebotskurve auf einem Identifikationsproblem, nämlich einer Verwechslung zwischen der Bewegung auf einer Kurve und der Verschiebung der Kurve selbst.

Die empirische Beobachtung sinkender Reallöhne bei steigender Beschäftigung in aufeinander folgenden Zeitpunkten ( $t_1$ ,  $t_2$  und  $t_3$  in Schaubild 8) ist nicht etwa Ausdruck einer negativ geneigten Angebotskurve, auf der sich der Gleichgewichtspunkt bewegt. Statt dessen sind die Punkte  $A(t_1)$ ,  $A(t_2)$  und  $A(t_3)$  als Schnittpunkte einer sich relativ zur Arbeitsnachfragekurve nach rechts verschiebenden Arbeitsangebotskurve zu interpretieren [Soltwedel, 1984, S. 32 f.]. Die zunächst plausibel erscheinende Therapie, nämlich das Senken der Reallöhne durch eine künstliche Verknappung des Angebots oder durch nach unten fixierte Löhne (Verbot der Schmutzkonkurrenz) zu verhindern, hätte da-

<sup>1</sup> Theoretisch denkbar wäre zwar der Fall, in dem eine negativ geneigte Angebotskurve eine höhere Lohnelastizität aufweist als die Nachfragekurve. Dabei würde eine Rechtsverschiebung der Angebotskurve eine Erhöhung des Lohnsatzes, zugleich aber eine geringere Beschäftigung bedeuten. Dieser Fall kann jedoch ausgeschlossen werden, denn während der industriellen Revolution stieg die Beschäftigung in der Industrie stark an.

Schaubild 8 - Identifikationsprobleme bei der Arbeitsangebotskurve



her die Situation nur verschlimmert. Zwar hätten diejenigen, die über einen Arbeitsplatz verfügten, einen höheren Reallohn bezogen. Zugleich wären aber um so mehr der zusätzlich auf den Arbeitsmarkt strömenden Arbeitssuchenden ohne jede Beschäftigungschance geblieben. Erst der Prozeß der Kapitalbildung, das billige Arbeitskräfteangebot und der zunehmende Wettbewerb unter den Unternehmen ermöglichten es, daß zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden konnten, die die Arbeitskräfte absorbierten. Dazu wäre es wohl kaum gekommen, wenn der Preis für den Faktor Arbeit monopolistisch überhöht gewesen wäre [Soltwedel, 1984, S. 33 f.].

## 2. Ungleich verteilte Marktmacht zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern<sup>1</sup>

Die Hypothese ungleicher Verhandlungsmacht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beherrscht heute noch die Diskussion im juristischen Bereich [Hueck et al., 1964, S. 254; Reuter, 1985b, S. 56 f.]. Sie

<sup>1</sup> Vgl. zum folgenden Soltwedel [1984, S. 37 ff.].

unterstellt, daß "dem rechtlich und wirtschaftlich freien Arbeitgeber ... bei individueller Marktorganisation in der Regel der rechtlich freie, aber wirtschaftlich und sozial zum 'Verkauf' seiner Arbeitskraft gezwungene, also insofern abhängige Arbeitnehmer gegenüber[steht]. Diese Sonderstellung am Arbeitsmarkt rechtfertigt und erklärt die Zulassung und Gewährleistung bilateraler Angebots- und Nachfragemonopole oder -oligopole in der Form von Koalitionen" [Rüthers, 1980, S. 393].

Aus ökonomischer Sicht impliziert diese Hypothese,

- daß sich die Arbeitnehmer auf dem regionalen Arbeitsmarkt jeweils einem stabilen Monopol auf der Nachfragerseite (Monopson)<sup>1</sup> gegenüberstellen, wobei das Unternehmen aufgrund seiner Marktmacht Reallöhne durchsetzen kann, die unter den bei Wettbewerb realisierbaren liegen;
- daß die Arbeitnehmer keine Möglichkeit haben, einem lokalen Monopson zu entgehen, also keine alternativen Beschäftigungs- und Verwendungsmöglichkeiten für ihr Humankapital haben;
- daß die richtige Therapie gegen ein möglicherweise bestehendes Monopson in der Schaffung eines bilateralen Monopols liegt, im Rahmen dessen kollektive und bindende Verhandlungen über Arbeitsentgelte und -bedingungen stattfinden.

Die Vorstellung vom wirtschaftlich freien Arbeitgeber, der nicht im Wettbewerb mit anderen Unternehmen um Arbeitskräfte steht, deshalb willkürlich handeln und seine von ihm abhängigen Arbeitnehmer ausbeuten kann, vernachlässigt, daß Unternehmen in einer offenen Wirtschaft letztlich genauso abhängig von der Marktlage sind wie ihre Arbeitnehmer. In einer offenen und wettbewerblich organisierten Volkswirtschaft stehen die Unternehmen normalerweise auf der Absatzseite ständig unter aktuellem Wettbewerb oder unter der Drohung potentieller Konkurrenz. Dies würde auch die Stabilität eines monopolistischen Nachfrageverhaltens auf einem lokalen Arbeitsmarkt negativ beeinflussen: Würde ein Unternehmen Löhne unter dem Wettbewerbsreallohn zahlen, würde es damit mittelfristig andere Unternehmen veranlassen, ihren Produktionsstandort in den Bereich mit billigen Arbeitskräften zu verlagern oder die Arbeits-

<sup>1</sup> Das Monopson ist die spiegelbildliche Version des Monopols: An die Stelle der Preis-Absatz-Funktion tritt die Preis-Bezugs-Funktion, das Gewinnmaximum wird durch die Regel "Grenzvorteil = Grenzausgabe" bestimmt, der Preis für das erworbene Gut liegt unter dem bei Konkurrenz erzielbaren [vgl. z.B. Ott, 1978, S. 114 ff.].

kräfte kurzerhand abzuwerben. Ein solcher Wettbewerb um vermeintlich ausgebeutete Arbeitskräfte wäre zwar in dem Fall unwahrscheinlich, in dem sich das niedrige Löhne zahlende Unternehmen in einer Strukturkrise befände. Doch in einer solchen Situation wäre das Unternehmen ebensowenig frei wie seine Arbeitskräfte: Das, was man "Lohndrückerei" und "Schmutzkonkurrenz" nennt, wäre dann die einzige Möglichkeit der Beteiligten, das wirtschaftliche Überleben zu sichern. Ein stabiles Monopson am Arbeitsmarkt ist in einer offenen Wirtschaft daher unrealistisch; Druck auf die Reallöhne hat nichts mit Marktmacht, sondern mit wechselnden Marktlagen zu tun [Baird, 1985b, S. 217].

Daß Arbeitnehmer einem Nachfragemonopol auf einem lokalen Arbeitsmarkt nicht entgehen können, daß also für sie ein Marktaustritt absolut unmöglich ist, erscheint angesichts der Entwicklung der Verkehrs- und Informationsinfrastruktur in den hochentwickelten Ländern nicht allzu realistisch. Grundsätzlich haben Arbeitnehmer unter heutigen Verhältnissen die Möglichkeit, in anderen Unternehmen Beschäftigung zu suchen. Wohl aber gibt es Mobilitätskosten, die den Marktaustritt aus einem lokalen Arbeitsmarkt und den Zutritt zu einem anderen erschweren können. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß derartige Mobilitätshemmnisse für Arbeitnehmer häufig die Folge von Regulierungen auf anderen Märkten (wie auf dem Wohnungsmarkt, vgl. Minford et al. [1987].) sind. Insofern ließe sich die Mobilität der Arbeitnehmer an einem deregulierten Arbeitsmarkt durch begleitende Maßnahmen erhöhen. Fälle, in denen Arbeitskräftewanderungen zu keiner Einkommensverbesserung führen, haben wiederum nichts mit Marktmacht, sondern mit globalen Angebots- und Nachfragebedingungen zu tun: Soweit Arbeitskraft einer bestimmten Qualifikation auch andernorts nicht knapp ist, sind niedrige Reallöhne kein Ausdruck einer Ausbeutung, sondern des im Verhältnis zur Nachfrage reichlichen Angebots.

Der Therapievorschlagn, daß der vermuteten Marktmacht auf Arbeitgeberseite eine "countervailing power" der Arbeitnehmer gegenübergestellt werden müsse, würde zudem in ein Dilemma führen: In dem Maß, in dem es der kollektiven Vertretung der Arbeitnehmer gelingt, höhere Reallöhne durchzusetzen, nimmt die natürliche Konkurrenz der Nachfrager um die zu billigen Arbeitskräfte ab. Das Ausüben der Gegenkraft würde zudem nur denjenigen Arbeitskräften zu höheren Löhnen verhelfen, die Beschäftigung haben. Je mehr sich der ausgehandelte Lohn in

Richtung auf den Monopolpreis hin bewegt, desto geringer wird die Arbeitsnachfrage. Gerade das führt dann zu einer Spaltung des Arbeitsmarktes in Insider und Outsider. Etwa vorhandene lokale Marktmacht auf einem Arbeitsmarkt ließe sich daher besser dadurch bekämpfen, daß der Wettbewerb auf der Nachfrageseite intensiviert wird, etwa durch ein Öffnen der Märkte, wettbewerbspolitische Maßnahmen oder einen Abbau von Mobilitätshemmnissen. Insgesamt erscheint daher die Hypothese des Marktversagens wegen übergroßer Marktmacht auf Arbeitgeberseite aus wettbewerbspolitischer Sicht nicht stichhaltig.

### 3. Nicht negativ geneigte Nachfragekurve (Effizienzloohnhypothese)

Ein weiterer Aspekt des Marktversagens betrifft den Verlauf der Nachfragekurve nach Arbeit. Nach der Effizienzloohnhypothese,<sup>1</sup> die einen positiven Zusammenhang zwischen dem von dem Unternehmen gezahlten Lohn und der Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer postuliert, würde die Arbeitsnachfragekurve zumindest streckenweise nicht negativ geneigt sein. Ein sinkender Lohn würde nicht zu einer Mehr-, sondern vielmehr zu einer Mindernachfrage nach Arbeit führen. Der Grund hierfür wird darin gesehen, daß Löhne nicht nur eine Marktausgleichs-, sondern auch eine Motivationsfunktion haben [Buttler, 1986, S. 29 ff.].

Die Effizienzloohnhypothese versucht zu erklären, warum ein Unternehmen einen Anreiz haben könnte, seinen Beschäftigten Löhne zu zahlen, die über dem marktausgleichenden Niveau liegen, und zugleich auf Angebote von Arbeitslosen, zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten, nicht einzugehen [Soltwedel, 1988, S. 160 f.]. Dem liegt die Annahme zugrunde, die Produktivität der Arbeitnehmer sei positiv und überproportional mit den gezahlten Löhnen korreliert [Schatz, 1988, S. 347]. Höhere Löhne können dann (i) ein Bestechungsgeld an Bummelanten sein, die vereinbarte Produktivität auch tatsächlich zu leisten ("shirking"-Modell), (ii) ein Anreiz an Firmenangehörige mit hohem firmenspezifischen Humankapitalbestand, nicht zu einem anderen Unternehmen zu wechseln

<sup>1</sup> Die Effizienzloohnhypothese geht unter anderem auf Arbeiten von Phelps [1970], Stiglitz [1976], Schlicht [1978], Calvo [1979], Akerlof [1982] und anderen zurück. Einen Überblick vermittelt Yellen [1984, S. 200 ff.].

("labour-turnover"-Modell), (iii) ein Mittel zur effizienten Auswahl von Bewerbern für eine Stelle bei Unsicherheit über deren Qualifikationen ("adverse-selection"-Modell), (iv) ein Tauschobjekt im Rahmen eines gegenseitigen Vertrauensverhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (soziologisches Modell nach Akerlof [1982]) oder (v) ein Versuch des Arbeitgebers, seine Mitarbeiter vom Eintritt in die Gewerkschaft abzuhalten ("union-threat"-Modell). Bei solchem Verhalten der Unternehmen würde die Arbeitsnachfragekurve zumindest partiell nicht fallen. Nach Ansicht von Verfechtern der Effizienzloohnhypothese wäre damit Marktversagen begründet, eine größere Lohnflexibilität nach unten wäre dann wirkungslos [vgl. z.B. Buttler, 1986, S. 29 ff.].

Die Aussagen der Effizienzloohnhypothese sind jedoch in Frage zu stellen. Denn wenn der Abschluß eines Dienstvertrags (bei Werkverträgen können die beschriebenen Mechanismen ex definitione nicht wirken) und das Erbringen der in ihm vereinbarten Leistung als zwei getrennte Vorgänge anzusehen wären, dann müßte zugleich geklärt werden, weshalb sich nicht auch für die Leistung ein eigenständiger Preis bildet [Schatz, 1988, S. 349]. Gerade Leistungs- und Senioritätentlohnungssysteme, Karriereleitern und Gewinnbeteiligung weisen einen Weg, wie man Leistung und Gegenleistung eines gegenseitigen Vertrags synchronisieren kann, wenn dafür ein Bedarf besteht [Soltwedel, 1988, S. 162]. Weiterhin fragt sich, ob das Verweigern der vollen Leistung aus einem Dienstvertrag wirklich für eine ganze Volkswirtschaft angenommen werden kann. Überwachungskosten sind von Branche zu Branche und sogar von Unternehmen zu Unternehmen völlig unterschiedlich. Es spricht wenig dafür, daß wegen hoher Überwachungskosten überall Reallohnrigidität herrschen würde [ibid, S. 163]. Schließlich kann man gegen die Effizienzloohnhypothese einwenden, daß sie nicht ausreichend erklärt, weshalb Unternehmen es unter allen Umständen ablehnen würden, auf niedrigere Lohngebote von Arbeitslosen einzugehen. Wenn Unternehmen auf der Absatzseite oder bei allen anderen Produktionsfaktoren alle Möglichkeiten zur Umsatzsteigerung und Kostenersparnis nutzen, ist nicht einsichtig, weshalb sie es nicht auch beim Faktor Arbeit machen sollten. Viel wahrscheinlicher ist, daß sie niedrigere Lohngebote von Arbeitslosen wenigstens versuchsweise annehmen würden. Insbesondere von neuen Unternehmen ist ein solches Verhalten zu erwarten [Schatz, 1988, S. 348 f.]. Versuchsweise Einstellungen werden aber durch eine Arbeitsmarkt-

verfassung, die auf die Unabdingbarkeit der Tarifnormen, das Günstigkeitsprinzip, die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung, den Kündigungsschutz und auf wesentliche Einschränkungen bei befristeten Arbeitsverhältnissen (zu verstehen als verlängerte Probezeit [Soltwedel, 1988, S. 162]) abstellt, entscheidend behindert. Daraus folgt, daß die Effizienzlohnhypothese erst in Verbindung mit einer Arbeitsmarktregulierung, die die Vertragsfreiheit einschränkt, ein konsistentes Bild der Wirklichkeit zeichnet [Schatz, 1988, S. 349].<sup>1</sup> Erst im Verein mit einer solchen Arbeitsmarktregulierung kann sie überhaupt Marktversagen erklären. Daher kann sie keine selbständige Begründung für Marktversagen sein, sondern spricht eher für Regulierungsversagen.

#### 4. Kollektivgutelemente in Arbeitsverhältnissen

In der arbeitsmarktpolitischen Literatur wird verschiedentlich die Hypothese vertreten, ein individuelles Aushandeln von Arbeitsentgelten und Arbeitsbedingungen verbiete sich auch deshalb, weil in Beschäftigungsverhältnissen einige Vertragsbestandteile den Charakter öffentlicher Güter hätten.<sup>2</sup> Danach würden verbesserte Arbeitsbedingungen (wie z. B. ein weitreichender Arbeitsschutz, verringerte Bandlaufgeschwindigkeiten oder weniger strenge Akkordtakte) und höhere Arbeitsentgelte allen Arbeitnehmern gleichermaßen zugute kommen. Der einzelne Arbeitnehmer habe aber beim Abschluß seines eigenen Arbeitsverhältnisses weder einen Anreiz noch die Möglichkeit, diese Bedingungen vertraglich hinreichend zu spezifizieren. Im Gegenteil, unter individueller Vertragsfreiheit sei opportunistisches Verhalten sowohl auf seiten des Unternehmens als auch des einzelnen Arbeitnehmers zu erwarten. Das Interesse des Unternehmens sei darauf gerichtet, die Bedingungen nicht zu seinen Lasten zu verändern, das Interesse des einzelnen Arbeitnehmers darauf, Wohlver-

<sup>1</sup> Das gilt auch für das Argument, Unternehmen würden auf die Einstellung von Arbeitslosen verzichten, weil die Marktmacht von bereits Beschäftigten dem entgegenstehe [Lindbeck, Snower, 1988]. Denn diese wird erst durch fehlende Angreifbarkeit kollektiver Vereinbarungen begründet [Soltwedel, 1988, S. 167].

<sup>2</sup> Vgl. zu dieser Hypothese Addison, Gerlach [1983, S. 215 ff.]; Buttler [1986, S. 49; 1987, S. 215 ff.].

halten an den Tag zu legen, um seine Einkommensvorstellungen zu realisieren. Unter diesen Umständen komme es zu einem Prisoner's Dilemma und "Widersprüchen zwischen individualistischer und kollektiver Rationalität ... [Die] Arbeitsbedingungen ... [mit dem] Charakter öffentlicher Güter ... bedürfen daher der Regulierung oberhalb der Ebene des Individualvertrags" [Buttler, 1986, S. 49].

Mit dieser Argumentation könnte auf Defizite in der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer angespielt werden. Dazu wurde bereits festgestellt, daß die Möglichkeit zu monopsonistischer Ausbeutung der Arbeitnehmer durch die Unternehmen in einer offenen und wettbewerblich organisierten Volkswirtschaft von ungleich geringerer Bedeutung ist, als wenn der Wettbewerb ausgeschaltet ist. Soweit es sich bei der hier angesprochenen Form des Marktversagens tatsächlich um Kollektivgutelemente in Arbeitsbedingungen handelt, die dementsprechend kollektiv und nicht individuell ausgehandelt werden müssen, stellt sich freilich die Frage nach dem erforderlichen Zentralitätsgrad und der Bindungswirkung der Verhandlungsergebnisse. Denn gleiche Arbeitsbedingungen und ein möglichst hoher und für gleichartige Tätigkeiten gleicher Lohn stellen bestenfalls Clubgüter dar. Clubgüter unterscheiden sich von echten öffentlichen Gütern dadurch, daß sich die Kollektivguteigenschaft<sup>1</sup> nur auf eine beschränkte Zahl von Individuen bezieht, nicht aber auf alle am betreffenden Markt agierenden Wirtschaftssubjekte.<sup>2</sup>

Kollektive Verhandlungsgremien auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite bilden derartige Clubs, die bessere Bedingungen für all diejenigen auszuhandeln versuchen, die sich einen Vorteil davon versprechen und einen "Clubbeitrag" zu entrichten bereit sind.<sup>3</sup> Der Clubbeitrag besteht im Verzicht auf individuelle Vorteile auf Kosten des Kollektivs; die Erträge ergeben sich aus den gemeinsam ausgehandelten Vorteilen. Dennoch stellen Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen keine öffentlichen Güter dar, die allen Arbeitnehmern der gesamten Volkswirtschaft oder auch nur eines einzelnen Unternehmens zugute kommen würden, ohne daß Grenz-

<sup>1</sup> Das betreffende Gut kann gleichzeitig von mehreren Individuen ohne Konsumkonkurrenz, also zu Grenzkosten von Null, genutzt werden.

<sup>2</sup> Vgl. zur Theorie der Clubs Buchanan [1965] und Tullock [1970].

<sup>3</sup> Vgl. hierzu ausführlich Baird [1982, S. 287 f.; 1985a; 1987].

kosten entstünden.<sup>1</sup> Das erklärt sich (i) daraus, daß von kollektiven (und nicht nach dem Einzelfall differenzierenden) Vereinbarungen externe Kosten auf einen Teil der Beschäftigten ausgehen können: Bei zu hohen Arbeitskosten<sup>2</sup> werden diejenigen Arbeitnehmer der Gefahr der Arbeitslosigkeit ausgesetzt, deren Wertgrenzprodukt auf Dauer niedriger ist als die mit ihrem Arbeitsplatz verknüpften Arbeitskosten. Durch bindende kollektive Vereinbarungen wird zudem (ii) der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren ausgeschlossen, der auch im Hinblick auf Innovationen bei den Arbeitsbedingungen fruchtbarer sein kann als das, was monopolisierte Verhandlungsgremien zustande bringen [Baird, 1987, S. 943]. Daher sind kollektive Verhandlungsergebnisse über Arbeitsentgelte und -bedingungen nicht ohne Grenzkosten zu erzielen. Selbst wenn kollektive Verhandlungen bis zu einem gewissen Grad Kostenvorteile gegenüber individuellen versprechen sollten, ist damit zu rechnen, daß mit steigendem Zentralitätsgrad auch die Grenzkosten zunehmen: Denn die Chance, daß Beschäftigungsrisiken eingegangen werden und alternative Verbesserungsvorschläge unentdeckt bleiben, steigt ebenfalls [ibid.].

##### 5. Negative externe Effekte bei individueller Vertragsfreiheit

Während die in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Formen des Marktversagens im Zusammenhang mit dem Gebot zentraler Verhandlungen über Arbeitsentgelte und -bedingungen von Bedeutung waren, wird mit der Existenz externer Effekte der gesetzliche Kündigungsschutz begründet. Es wird argumentiert, man müsse den Bestand an Arbeitsverhältnissen gesetzlich schützen, weil Entlassungen externe Kosten nach sich zögen, gewissermaßen zu "sozialer Umweltverschmutzung" führten:

- 1) Externe Kosten entstünden dadurch, daß entlassene Arbeitnehmer Versorgungsleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und mög-

<sup>1</sup> Sollte es sich um Kollektivgüter handeln, die zumindest alle Arbeitnehmer eines Betriebes betreffen, würde das lediglich für kollektive Verhandlungen auf Betriebsebene sprechen, wie in der Schweiz oder in Japan, keinesfalls jedoch für nationale Verhandlungen.

<sup>2</sup> Höhere Arbeitsentgelte und bessere Arbeitsbedingungen sind dabei als Substitute anzusehen.

licherweise im Anschluß daran Sozialhilfe) in Anspruch nehmen müßten. Diese müßten von der Gemeinschaft der Beitragszahler und vom Steuerzahler (über die Bundeszuschüsse zur Arbeitslosenversicherung und die Einnahmen der Gemeinden, die die Sozialhilfe auszahlen) finanziert werden.

- 2) Externe Kosten entstünden auch den Entlassenen selbst, weil ihnen Mobilitätskosten aufgebürdet würden (Such- und Umzugskosten, Humankapitalabschreibungen).<sup>1</sup>

Derartige Kosten könnten bei fehlendem Bestandsschutz auftreten. Individueller und kollektiver Kündigungsschutz<sup>2</sup> diene dazu, diese Kosten wieder zu internalisieren, indem sie den Unternehmen ihrerseits Kündigungsschutzkosten aufbürdeten [Reuter, 1985b, S. 65].

Zu 1): Was die externen Kosten von Kündigungen für die Sozialversicherungen angeht, so muß man den Einfluß der Unabdingbarkeit der Tarifnormen sowie die Prämienberechnung bei der Sozialversicherung auf das Entstehen externer Kosten berücksichtigen. Ein gewinnbringendes und unter Wettbewerb stehendes Unternehmen wird Kündigungen aussprechen, wenn Arbeitnehmer zu den herrschenden Reallöhnen mehr Kosten verursachen, als sie ihm an Erträgen einbringen. Das gilt insbesondere auch bei sozialplanpflichtigen Betriebsreorganisationen, Betriebs-schließungen und Rationalisierungsmaßnahmen. Dagegen wäre jede Kündigung irrational, solange die Erlös-Kosten-Relation, bezogen auf die in Frage stehenden Arbeitsplätze, positiv zugunsten der Beschäftigten ausfiele - auch unter Einschluß aller produktivitätsbezogenen Überlegungen (Abschnitt D. III. 2). Insofern kann man unterstellen, daß Kündigungen normalerweise nur dann ausgesprochen werden, wenn die Arbeitskosten mit hoher Wahrscheinlichkeit über dem langfristigen Wertgrenzprodukt der Beschäftigten liegen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenrat [1987/88, Tz. 395]; H. Neumann [1988, S. 506 ff.].

<sup>2</sup> Ausdrücklich wird das Argument meist im Zusammenhang mit den Entschädigungszahlungen im Rahmen von Sozialplänen erhoben [vgl. Sachverständigenrat, 1987/88, Tz. 395]. Konsequenterweise müßte es jedoch gleichermaßen bei individuellen Kündigungen vorgebracht werden [H. Neumann, 1988, S. 514].

<sup>3</sup> Kündigungsschutz sollte ursprünglich nur ein Willkürschutz sein; vgl. Abschnitt B. III. Willkür heißt bei flexiblen Preisen aus ökonomischer

Daraus folgt, daß externe Kosten für die Sozialversicherung und damit für die Steuer- bzw. Beitragszahler vor allem dann auftreten, wenn sich die Erlös-Kosten-Relation für den Faktor Arbeit verschlechtert. Das könnte beispielsweise der Fall sein, wenn sich (i) wie bei den beiden Ölpreisschocks die Terms of trade verschlechtern und so den verteilbaren Produktivitätszuwachs vermindern, wenn sich (ii) strukturelle Nachfrageverschiebungen zu Lasten des betreffenden Unternehmens ergeben oder wenn (iii) eine unerwartete Kontraktion der Geldmenge eintritt. Sofern nun Verschlechterungen der Erlös-Kosten-Relation durch ein Neuverhandeln der Arbeitsentgelte (geringerer Anstieg oder sinkende Realeinkommen, "concession bargaining") ausgeglichen werden könnten, würde der sonst fällige Mengeneffekt nicht eintreten. Wenn "concession bargaining" durch die Regulierung ausgeschlossen ist, hat das zur Folge, daß Anpassungen an jede Art von schockartiger Verschlechterung der Erlös-Kosten-Relation früher oder später in Form der Freisetzung von Arbeit erfolgen müssen [Soltwedel, Trapp, 1988, S. 198]. Externe Kosten für die Sozialversicherung ohne einen Bestandsschutz wären nur möglich, wenn ein falscher (weil nicht marktausgleichender) Preis für Arbeit vereinbart und nicht revidiert würde.

Der wesentliche Einwand gegen die Regulierung im Bereich des Bestandsschutzes lautet daher, daß das Prinzip der monopolisierten Tarifverhandlungen, von denen ein Abweichen nicht möglich ist, die externen Kosten für die Sozialversicherung überhaupt erst hervorruft: Die Regulierungen des Tarifvertragsgesetzes (die ausschließliche Verhandlungsvollmacht für Gewerkschaften, das Günstigkeitsprinzip und die Allgemeinverbindlicherklärung) führen im Verein mit dem Dominieren der Verbände als Verhandlungsführer auf Arbeitgeberseite und der Vollbeschäftigungsgarantie des Staates mit hoher Wahrscheinlichkeit zu nicht marktgerechten Löhnen und schreiben sie fest. Ein Abweichen ist nicht möglich, selbst wenn es aufgrund einer verschlechterten Erlös-Kosten-Relation angezeigt wäre. Insofern ist die Regulierung des Preisbildungspro-

---

Sicht, daß ein Arbeitgeber wissentlich oder versehentlich gegen seine eigenen Interessen verstößt, möglicherweise aus emotionalen Gründen sein ökonomisches Rationalkalkül vernachlässigt. Ein Kündigungsschutz in Form einer Frist, während derer das Kalkül nochmals angestellt werden kann, wäre bei flexiblen Preisen mit ökonomischer Effizienz vereinbar.

zesses für die externen Kosten bei der Sozialversicherung verantwortlich. Die externen Kosten als Rechtfertigung für eine Regulierung des Kündigungsschutzes verlieren dadurch an Gewicht: Erweiterter Kündigungsschutz wegen externer Kosten stellt lediglich eine weitere Runde der Interventionsspirale dar, die zudem wegen des Rückschlageffekts wirkungslos bleibt. Ohne die strikte Bindungswirkung der Tarifnormen würden von den Tarifpartnern Bedingungen ausgehandelt werden können, die die genannten externen Kosten gar nicht erst entstehen lassen. Die Existenz externer Kosten für die Sozialversicherung bei Entlassungen spricht daher nicht für ein Versagen des Marktmechanismus bei Abschluß und Auflösung von Arbeitsverhältnissen, sondern für Staatsversagen beim kollektiven Tarifrecht.

Daß die externen Kosten für die Sozialversicherung lediglich institutionellen Ursprungs sind, läßt sich auch noch auf eine andere Art zeigen. Grundsätzlich ist es die Aufgabe von Versicherungsgemeinschaften, Risiken der Mitglieder durch Sparbeiträge abzudecken. Wenn die Versicherungsnehmer den Eintritt des Risikos durch ihr Verhalten beeinflussen können, wird eine Versicherung normalerweise versuchen, die Wahrscheinlichkeit des Risikoeintritts zu senken, indem sie die Prämien staffelt:<sup>1</sup> Schlechte Risiken müssen eine höhere Prämie zahlen als gute. Schlechte Risiken für die Sozialversicherung sind aber gerade die ungelerten Arbeitnehmer, die nur über wenig Humankapital verfügen. Bei ihnen besteht das größte Beschäftigungsrisiko, weil sie bei nicht hinreichend differenzierenden Löhnen am ehesten das erforderliche Wertgrenzprodukt nicht mehr erbringen. Ihnen müßte die Sozialversicherung normalerweise die höchsten Prämien abverlangen, um sie zu Reaktionen anzuhalten, die die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Beschäftigungsrisikos niedrig halten: durch eine Erhöhung ihres Produktivitätspotentials oder das Akzeptieren einer qualifikatorisch stärker differenzierenden Lohnstruktur.

Eine solche Strategie kann die Arbeitslosenversicherung jedoch nicht verfolgen. Nicht nur, daß relativ höhere Prämien für höhere Risiken in diesem Fall als unsozial gelten, sondern es fallen auch bei der Arbeits-

<sup>1</sup> Elemente eines solchen Prämiensystems wären Selbstbehalt, Beitragsrückerstattung und Prämienvariationen entsprechend eintretender Risikovariationen [vgl. Beenstock, Brasse, 1986].

losenversicherung die Entscheidungen über das Risiko und dessen Finanzierung automatisch auseinander: Über das Beschäftigungsrisiko wird bei den Tarifverhandlungen entschieden, die Kosten werden jedoch externalisiert (sozialisiert), ohne daß die Sozialversicherung bzw. die Steuer- und Beitragszahler die Möglichkeit hätten, auf das Verhalten der Tarifvertragsparteien durch Prämienvariationen Einfluß zu nehmen. Die externen Kosten für die Sozialversicherung könnten niedriger sein, wenn nicht das "Verbundprinzip" zwischen Nutzer, Zahler und Entscheider [Recktenwald, 1980] verletzt wäre. Man kann deshalb vermuten, daß bei einer alternativen institutionellen Gestaltung der Sozialversicherung externe Kosten vermeidbar wären:

- Eine rein private Arbeitslosenversicherung würde risikoabhängige Prämien fordern.<sup>1</sup>
- Eine Arbeitslosenversicherung, die von den Gewerkschaften verwaltet würde, aus deren Mitgliedsbeiträgen Lohnersatzleistungen zu erbringen wären, würde dämpfend auf die Lohnforderungen wirken.<sup>2</sup>

In beiden Fällen würden die kollektiven Verhandlungsergebnisse angreifbar, ähnlich wie durch Außenseiterkonkurrenz; marktwidrige Festlegungen der Reallöhne würden weniger wahrscheinlich.

Zu 2): Mobilitätskosten, die den Arbeitnehmern bei Entlassungen entstehen, umfassen Informations- und Suchkosten für einen neuen Arbeitsplatz, Umzugskosten, Entwertung des betriebsspezifischen Wissens und Einkommensverluste bei weniger gut bezahlten Folgearbeitsplätzen. Das Marktversagen - so wird angenommen - liege nun darin, daß Unternehmen diese Kosten der Arbeitnehmer zu wenig berücksichtigen und Kündigungen aussprechen, ohne die für das Unternehmen externen Kosten ins Kalkül zu ziehen. Müßten sie Entschädigungszahlungen leisten, würden diese Kosten internalisiert [H. Neumann, 1988, S. 507 f.].

Aus ökonomischer Sicht muß man zunächst bezweifeln, ob es sich hierbei tatsächlich um externe Kosten handelt. Externe Kosten sind als solche Kosten definiert, die an einer Transaktion oder an einem Vertrag unbeteiligten Dritten aufgebürdet werden. Arbeitnehmer, die mit Unternehmen einen Arbeitsvertrag abschließen, sind jedoch keine unbeteiligten

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Beenstock, Brasse [1986]; Blake, Beenstock [1988, S. 7 ff.].

<sup>2</sup> Vgl. zu diesem Ansatz Risch [1983].

Dritten, sie sind vielmehr eine der beiden Vertragsparteien, die miteinander (über Haupt- und Gegenleistung, Arbeit und Arbeitsentgelt) verhandeln. Sie werden auch nicht dadurch zu Dritten, wenn ein Unternehmen von sich aus kündigt. Die Mobilitätskosten, die den Arbeitnehmern bei der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses entstehen, sind damit Teil der Abmachungen über das Beschäftigungsverhältnis selbst. Sofern Mobilitätskosten entstehen, kann ihre Abgeltung daher von den Vertragsparteien schon beim Abschluß des Arbeitsverhältnisses frei vereinbart werden. Dabei wären unterschiedliche Arrangements denkbar. Arbeitnehmer, die einen höheren Lohn verlangten, erhielten den Ersatz der Mobilitätskosten gewissermaßen im voraus und in Raten; sie hätten bei einer Entlassung keinen Anspruch auf Entschädigung. Arbeitnehmer, die einen niedrigeren Lohn akzeptierten, erhielten einen Anspruch auf Ersatz von Mobilitätskosten, wenn das Unternehmen das Arbeitsverhältnis von sich aus lösen sollte [Sachverständigenrat, 1987/88, Tz. 395].<sup>1</sup> Auf diese Weise könnten Kosten, die von der Natur der Sache her interne Kosten sind, auch als solche behandelt werden.

Wenn in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen wird, ohne staatliche Regulierung des Bestandsschutzes würden sich Unternehmen opportunistisch verhalten, vernachlässigt dies, daß auch den Unternehmen Kosten aus der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses entstehen, wie die Kontrakttheorie zeigt (vgl. Abschnitt D.III.3). Diese werden sie davon abhalten, unnötige Kündigungen auszusprechen, die sich nicht aufgrund der Marktlage (etwa einer verschlechterten Erlös-Kosten-Situation) ergeben. Dann kann aber weder von opportunistischem Verhalten noch von externen Effekten die Rede sein, die Unternehmen den Beschäftigten aufbürden. Bestenfalls entstehen externe Effekte, die von den kollektiv ausgehandelten und unangreifbaren Tarifverträgen auf die einzelnen Beschäftigten ausgehen. Diese ließen sich aber wieder dadurch bekämpfen, daß Ausnahmen von den kollektiven Tarifen erlaubt würden.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß Kündigungen durch die Unternehmen nicht notwendigerweise zu externen Kosten führen müssen. Sowohl externe Kosten für die Sozialversicherung als auch Mobilitätskosten

---

<sup>1</sup> Zusätzlich ist zu berücksichtigen, daß dann die Wahrscheinlichkeit, daß Mobilitätskosten überhaupt anfallen, sinkt. Denn die niedrigeren Löhne steigern die Opportunitätskosten einer Kündigung für das Unternehmen.

für Entlassene lassen sich vermeiden, indem bei verschlechterter Erlös-Kosten-Relation Ausnahmen von den kollektiv ausgehandelten Tarifen zugelassen werden. Mobilitätskosten sind darüber hinaus nicht extern hinsichtlich des Arbeitsvertrags. Sie lassen sich vielmehr ohne staatliche Eingriffe automatisch bei Abschluß des Arbeitsverhältnisses internalisieren.

## 6. Das Monopol der Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitsvermittlung<sup>1</sup>

Nach § 4 AFG besitzt die Bundesanstalt für Arbeit ein Monopol im Bereich der Arbeitsvermittlung, von dem sie selbst nach § 23 AFG sachlich eingeschränkte Ausnahmen erteilen kann. Dieses Monopol stützt sich auf die Hypothese, daß auch am Markt für Informationen über Arbeitsgelegenheiten Marktversagen vorliegen soll.

Das Monopol für die Arbeitsvermittlung wird im einzelnen damit begründet, daß (i) eine auf Gewinn ausgerichtete private Vermittlung mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sei, weil das Erwerbsinteresse des Vermittlers auf einen häufigen Stellenwechsel von Arbeitnehmern gerichtet sei,<sup>2</sup> und daß (ii) die Arbeitsvermittlung dem Gemeinwohl verpflichtet sei; nur wenn diese Leistung zentral durch ein staatliches Monopol angeboten werde, sei eine ausreichende und effiziente Versorgung gesichert.

Wenn vermutet wird, daß das Gewinninteresse privater Arbeitsvermittler volkswirtschaftliche Kosten (in Form von Stellenwechseln, die

<sup>1</sup> Die Frage, ob das Monopol der Bundesanstalt für Arbeit aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt ist, wurde in einer Studie des Instituts für Weltwirtschaft über die Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik ausführlich behandelt [Soltwedel et al., 1986, S. 31 ff.]. Daher wird hier nur eine kurze Zusammenfassung der dort vorgebrachten Argumente wiedergegeben.

<sup>2</sup> Auch könnten sich hier leicht "Schwindelexistenzen" breitmachen, die die Unerfahrenheit der Arbeitssuchenden durch hohe Vermittlungsentgelte ausbeuten und Arbeitnehmer zum häufigen Stellenwechsel animieren würden. Vgl. dazu ausführlich Ludwig [1906, S. 167 ff.] und Graack [1926, S. 55 ff.]. Deren Ausführungen sind auch die Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Vermittlungsmonopol [BVerfGE 21, S. 251 ff.] und beherrschen heute noch die Diskussion in diesem Bereich.

nicht durch eine verbesserte Allokation des Faktors Arbeit gerechtfertigt sind) hervorruft, so vernachlässigt diese Sichtweise, daß es im Geschäftsinteresse eines jeden Maklers von Informationen liegen muß, sich um gute Informationen zu bemühen und seinen Klienten eine Leistung zu liefern, mit der diese zufrieden sind. Wenn Vermittler untereinander im Wettbewerb stehen, dann können sie nur bestehen, wenn sie sorgfältig recherchieren und ihre Klienten mit brauchbaren Informationen bedienen. Das würde für einen Arbeitsvermittler heißen, daß er nur dann Chancen hat, am Markt zu bestehen, wenn er Arbeitssuchende erfolgreich vermitteln kann.<sup>1</sup> Gerade das Gewinninteresse, das für die häufigen Stellenwechsel verantwortlich gemacht wird, sorgt gemeinsam mit dem Wettbewerb unter den Vermittlern dafür, daß dauerhaft nur solche Vermittler am Markt verbleiben, die sich als seriöse Anbieter erweisen. Das gilt um so mehr, als ein privater Vermittler für seine Tätigkeit eine Gebühr nehmen muß, während die öffentliche Arbeitsvermittlung ihre Dienste kostenlos anbietet. Daß private Vermittler dort, wo ihre Aktivität gestattet ist, offenbar im Wettbewerb bestehen können, zeigt im übrigen das raschere Wachstum der Arbeitnehmerüberlassung gegenüber der Vermittlung von kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen durch die Arbeitsämter [Soltwedel, 1984, S. 260 f.; Walter, Soltwedel, 1984, S. 24].

Die These, die Arbeitsvermittlung habe der Gemeinwohlbindung zu unterliegen, beruht zum einen auf der Ansicht, mit menschlicher Arbeit dürfe kein Gewinn gemacht werden. Diese Ansicht wird auch vom Bundesverfassungsgericht geteilt [BVerfGE 21, S. 251 f.]. Dabei wird vernachlässigt, daß das Sammeln und Bereitstellen von Informationen eine Dienstleistung und vor allem nicht kostenlos ist. Darüber sind sich Nachfrager nach Informationen im allgemeinen auch im klaren, und es kann durchaus ihren Präferenzen entsprechen, für die Informationsbeschaffung zu bezahlen. Wie hoch der Preis zu sein hätte, obliegt der Selbstverantwortung und subjektiven Wertschätzung der Nachfrager, wobei Wettbewerb unter den Anbietern etwaige monopolistische Ausbeutung verhindert.

<sup>1</sup> Sie müssen dies auch sorgfältiger tun, als eine mit der gleichen Aufgabe beauftragte Behörde. Denn das Einkommen von deren Mitarbeitern hängt im Gegensatz zum privaten Vermittler nicht von der Qualität der vermittelten Informationen ab.

Das Bundesverfassungsgericht leitet eine Gemeinwohlbindung für die Arbeitsvermittlung schließlich auch aus dem Gebot der Daseinsvorsorge ab; die Arbeitsvermittlung solle Arbeitslosigkeit vermeiden helfen. Es glaubt, das Monopol der Bundesanstalt durch die Annahme rechtfertigen zu können, daß (i) eine effiziente Arbeitsvermittlung nur möglich sei, wenn dazu alle Informationen bei einer zentralen Vermittlungsstelle vorliegen, und daß (ii) sich die Bundesanstalt auf hoheitlichem Wege notfalls alle erforderlichen Informationen beschaffen könne [BVerfGE 21, S. 253]. Dies ist aus ökonomischer Sicht jedoch nicht haltbar, denn die Arbeitsvermittlung ist kein sogenanntes natürliches Monopol, bei dem ein Anbieter den Markt kostengünstiger versorgen kann als mehrere, die im Wettbewerb miteinander stehen. Man kann im Gegenteil erwarten, daß umfassende Informationen über Arbeitsgelegenheiten erst bei Wettbewerb bereitgestellt werden [Engels et al., 1986, S. 33]. Schließlich müßte sich ein Monopol, das im ökonomischen Sinne natürlich ist, im Wettbewerb automatisch durchsetzen. Gerade das ist aber nicht der Fall: In der Bundesrepublik kam Mitte der achtziger Jahre nur noch ein Drittel aller neu abgeschlossenen Arbeitsverträge durch Vermittlung der Arbeitsämter zustande [ibid., S. 34]. Im Vereinigten Königreich und in der Schweiz existieren private und öffentliche Vermittlung nebeneinander, ohne daß eine die andere verdrängt und ohne daß negative Ergebnisse bekannt geworden wären.<sup>1</sup> Der in diesem Zusammenhang vom Bundesverfassungsgericht gezogene Schluß, das freie Spiel der Marktkräfte habe versagt [BVerfGE 21, S. 255], kann sich nicht auf empirische Evidenz stützen: Als man 1927 die öffentliche Arbeitsvermittlung einführte, wurde im selben Moment die private Vermittlungstätigkeit verboten. Insofern hat hier keinesfalls der Wettbewerb versagt [Soltwedel et al., 1986, S. 34].

Insgesamt sind die Argumente für ein Monopol der Bundesanstalt für Arbeit bei der Arbeitsvermittlung ökonomisch nicht haltbar. Aus ökonomischer Sicht spricht nichts für seine Beibehaltung, zumal es nicht darum gehen kann, die öffentliche Arbeitsvermittlung abzuschaffen, sondern nur darum, private - gewinnorientierte wie auch gemeinnützige - Konkurrenz zuzulassen (und noch nicht einmal darum, die Subventionierung der Leistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung abzuschaffen, was ökonomisch durchaus sinnvoll sein könnte).

<sup>1</sup> Vgl. hierzu ausführlich Fulop [1971] und Marelli [1985].

## 7. Zusammenfassung: Staatsversagen wahrscheinlicher als Marktversagen

Die Analyse liefert somit eher Anhaltspunkte für die These eines Staatsversagens statt eines Marktversagens auf dem Arbeitsmarkt:

- Die Annahme einer inversen Reaktion des Arbeitsangebots auf Lohnsenkungen beruht selbst für die Zeit der industriellen Revolution möglicherweise auf einem Identifikationsproblem: Im Zeitablauf sinkende Löhne zu jener Zeit waren Ausdruck eines exogen steigenden Arbeitsangebots und nicht einer negativ geneigten Angebotskurve.
- Die These ungleich verteilter Verhandlungsmacht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beruht ebenfalls auf einem Identifikationsproblem und läßt sich nicht belegen: Ökonomische Sachzwänge wie Veränderungen des Angebots und der Nachfrage am Arbeitsmarkt werden fälschlicherweise mit dem Ausüben von Marktmacht der Arbeitgeber verwechselt. Marktmacht auf Nachfrageseite ist im allgemeinen zudem genauso angreifbar wie ihr Gegenstück auf der Angebotsseite, das Monopol, hier etwa dadurch, daß die unter den Gleichgewichtswert gedrückten Reallöhne andere Unternehmen zur Ansiedlung oder zum Abwerben der billigen Arbeitskräfte anregen. Schließlich bieten sich Arbeitnehmern eine Reihe von Ausweichmöglichkeiten. Mobilitätshemmnisse sind eher Folgen von, Regulierungen auf anderen Märkten.
- Die Effizienzlohnhypothese läßt sich mit gewinnmaximierendem Verhalten der Unternehmen nicht in Einklang bringen. Angebote von Arbeitslosen, zu niedrigeren Löhnen als die Beschäftigten zu arbeiten, werden Unternehmen annehmen, solange sie nicht durch Bestandsschutzregulierungen an solchen Experimenten gehindert werden. Insofern ist die Effizienzlohnhypothese eher mit Staats- als mit Marktversagen kompatibel.
- Regelungen in Arbeitsverhältnissen, denen Kollektivguteigenschaften zugesprochen werden, können bestenfalls als Clubgüter (beschränkte öffentliche Güter) und kollektive Verhandlungsgremien auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite als Clubs aufgefaßt werden. Durch ein Gebot zu kollektiven Verhandlungen auf höchster Ebene würden seinerseits externe Effekte zuungunsten derjenigen Arbeitskräfte entstehen, die durch kollektive Vereinbarungen arbeitslos werden oder bleiben.
- Externe Kosten von Entlassungen, die den Sozialversicherungen aufgebürdet werden, sind Folgewirkungen unabdingbarer Tarifverträge.

Würden Ausnahmen von Tarifverträgen zugelassen, wenn sich die Erlös-Kosten-Relation verschlechtert, wären auch die Kosten der Sozialversicherung niedriger. Mobilitätskosten von Arbeitnehmern nach Entlassungen sind keine externen Kosten. Sie können beim Abschluß eines Arbeitsverhältnisses berücksichtigt werden.

- Das Monopol der Bundesanstalt für Arbeit ist aus ordnungspolitischer Sicht nicht gerechtfertigt. Private Vermittler könnten - solange Wettbewerb garantiert ist - effizienter sein.

Unter diesen Umständen bleibt die Theorie impliziter Kontrakte als wesentliche Erklärung der Vorgänge am Arbeitsmarkt bestimmend: Was von Vorteil für Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist, wird im Prinzip von diesen auch freiwillig vereinbart.

## **V. Fazit und Ausblick: Effizienz und soziale Verträglichkeit der Regulierung**

Die Regulierung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik ist für viele Unternehmen mit Kosten verbunden, die zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeit führen können. Sie kann daher zu Lasten von Arbeitswilligen gehen, die zu den herrschenden und von der Regulierung festgeschriebenen Reallöhnen und Lohnnebenkosten keinen Arbeitsplatz finden. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß fixierte Reallöhne, die nicht jeder Schwankung des Wertgrenzprodukts der Arbeit folgen, sowie langfristig abgeschlossene Beschäftigungsverhältnisse die Arbeitsproduktivität positiv beeinflussen können. Zwischen beiden Effekten empirisch oder auf Plausibilitätsbasis abzuwägen, ist problematisch. Allerdings kann die staatliche Regulierung nicht - wie dies von ihren Befürwortern getan wird - durch eine Analogie zur Theorie impliziter Kontrakte gerechtfertigt werden, wonach Unternehmen Arbeitnehmern langfristige Beschäftigungsverträge mit fixierten Löhnen aus wohlverstandem Eigeninteresse anbieten. Denn soweit Unternehmen freiwillig Leistungen vereinbaren, die denen der Regulierung ähneln, kann der Abschluß entsprechender Verträge privater Initiative überlassen werden. In den Fällen, in denen Unternehmen dies nicht tun, stellt sich die Frage, ob sie durch staatliche Regulierung dazu gezwungen werden können. Auch hierfür kann die Theorie impliziter Kontrakte nicht als Rechtfertigung

herangezogen werden. Im Gegenteil, ihre Beschränkung auf von Unternehmen und Arbeitnehmern vorhersehbare Beschäftigungsrisiken besagt, daß die Vertragspartner nicht davor geschützt sind, bei unvorhersehbaren Ereignissen ihre gegenseitigen Verträge abzuändern. Bei Vertragsfreiheit würden solche Vertragsänderungen vereinbart werden können, so daß negative Beschäftigungseffekte nicht eintreten müssen. Eine staatliche Regulierung, die solche Möglichkeiten zum Rekontrahieren auszuschließen versucht, entfaltet jedoch negative Rückwirkungen auf das Niveau und die Struktur der Beschäftigung. Anders ausgedrückt: Die Kosten der Regulierung sind latent immer vorhanden (und werden auch von den Befürwortern der Regulierung konzediert). Der Nutzen der Regulierung läßt sich auch realisieren, wenn der Inhalt von Arbeitsverträgen privater Vereinbarung überlassen wird. Dort, wo private Vereinbarungen unterbleiben, kann angenommen werden, daß der Nutzen nicht eintritt. Staatlicher Zwang würde dann nur zu noch höheren Kosten führen.

Unumgänglich wäre eine staatliche Regulierung nur dann, wenn am Arbeitsmarkt systematisch Marktversagen vorliegen würde, wenn also der Preismechanismus den Vertragspartnern falsche Signale zum Verfolgen ihres Eigeninteresses geben würde. Hierzu hat die Analyse aber ergeben, daß die verschiedenen Argumente für Marktversagen wenig stichhaltig sind. Es spricht mehr für ein Staatsversagen bei der Regulierung als für ein Marktversagen.

Wie ist unter diesem Vorzeichen der dritte Haupteinwand gegen eine Deregulierung zu beurteilen, Marktergebnisse bei Vertragsfreiheit seien sozial nicht tragbar? Angesichts der Schwierigkeit, operational zu definieren, was denn "sozial" sei, werde als Arbeitshypothese unterstellt, es sei damit im Sinne von Rawls [1971] gemeint, die Regulierung solle vor allem den Schwächsten (also den am wenigsten qualifizierten Arbeitnehmern und Arbeitslosen sowie Angehörigen von Problemgruppen) helfen.<sup>1</sup>

Rekapituliert man die Ergebnisse der Wirkungsanalyse unter dem Vorzeichen, daß die Regulierungen eigentlich den Schwächsten helfen sollen, so sind indes starke Zweifel am Erfolg der Wirksamkeit der Regulierungen angebracht.

<sup>1</sup> Ähnlich definieren auch Kleinhenz [1986, S. 53 f.] und Schellhaaß [1984, S. 141] den sozialen Zweck der Regulierung.

- Regulierungen, die wie der Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse die Arbeitskosten erhöhen, führen auf Dauer zu einem niedrigeren Beschäftigungsniveau. Die Anforderungen an die Arbeitskräfte hinsichtlich ihres zu erbringenden Wertgrenzprodukts steigen. Dadurch sinken aber gerade die Beschäftigungschancen derjenigen Arbeitskräfte, die eigentlich geschützt werden sollten: der Arbeitnehmer mit dem geringsten Produktivitätspotential (das sind Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung, aber auch ältere Arbeitnehmer, solche mit gesundheitlichen Risiken und Mitglieder von Problemgruppen). Nicht nur, daß sie bei Änderungen der Nachfrage nach Arbeit am ehesten ihre Beschäftigung verlieren; sie werden auch wegen der Entlassungskosten nicht so leicht wieder eingestellt, wenn sie erst einmal arbeitslos geworden sind.

Verstärkt wird dieser Effekt noch durch die soziale Auswahl, die Unternehmen bei Kündigungen treffen müssen. Weil durch die faktische Arbeitsplatzgarantie die zu erwartenden Kündigungsschutzkosten von als sozial benachteiligt geltenden Arbeitnehmern besonders hoch liegen, werden diese bei Einstellungen von vornherein benachteiligt. Dadurch wird der Arbeitsmarkt segmentiert in einen primären Bereich der hochqualifizierten Arbeitskräfte, die aufgrund ihrer Qualifikation ohnehin eine Art natürlichen Kündigungsschutz genießen ("drinnen" sind), und in einen sekundären Bereich der weniger Qualifizierten und sozialen Problemfälle, die trotz oder gerade wegen des Bestandsschutzes geringere Beschäftigungschancen haben, also "draußen" bleiben.

- Arbeitslose erhalten zudem durch die Regulierung eine geringere Chance, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Die Unabdingbarkeit der Tarifnormen und das Günstigkeitsprinzip hindern sowohl Unternehmen als auch Arbeitslose daran, Verträge zu untertariflichen Löhnen zu schließen. Die Effizienzlohnhypothese kann nicht überzeugend begründen, weshalb Unternehmen bei Vertragsfreiheit mit Arbeitslosen nicht untertarifliche Lohnvereinbarungen schließen würden. Deshalb ist zu vermuten, daß die Segmentierung durch die Unabdingbarkeit und das Günstigkeitsprinzip fixiert wird und die fehlende Angreifbarkeit kollektiver Vereinbarungen sich zu Lasten der Arbeitslosen auswirkt. Das Instrument des "concession bargaining", das in den Vereinigten Staaten weit verbreitet ist, wenn sich die Erlös-Kosten-Relation eines Unternehmens durch exogene Schocks dauerhaft verschlechtert, kann dadurch keine Anwendung finden, selbst wenn ein betroffenes Unterneh-

men und seine Arbeitskräfte eine Lohnsenkung zum Schutz der Arbeitsplätze aus Eigeninteresse vereinbaren würden.

- Das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung verschlechtert die Chancen der "draußen" bleibenden Arbeitslosen zusätzlich, weil bereits die Drohung der Erklärung eine künstliche Marktzutrittsbarriere darstellt, die junge Unternehmen von der Gründung abhalten kann. Um so mehr gilt das für bereits ausgesprochene Allgemeinverbindlicherklärungen. Denn relevant sind Allgemeinverbindlicherklärungen im Dienstleistungssektor, im Handwerk und in der Bauindustrie, also in Branchen, die relativ arbeitsintensiv produzieren und in denen gute Chancen sowohl für Unternehmensneugründungen als auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte bestehen.
- Wenn mit jeder weiteren Drehung der Interventionsspirale von den Marktparteien entdeckte Ausweichmöglichkeiten in die Regulierung einbezogen werden, dann verschlechtert das die Chancen der am wenigsten qualifizierten Arbeitskräfte mehr und mehr. Denn die Ausweichmöglichkeiten (wie befristete Arbeitsverhältnisse oder Arbeitnehmerüberlassung) könnten gerade dazu dienen, solchen Arbeitnehmern Beschäftigungschancen zu verschaffen, die wegen des Bestandsschutzes und des Rückschlageffekts keine neue Beschäftigung finden.

Es spricht daher einiges dafür, daß die Regulierungen am Arbeitsmarkt entgegen ihrer Intention den Schwächsten (Arbeitnehmern ohne Berufsausbildung, älteren oder behinderten Arbeitnehmern) per saldo nicht helfen, sondern vielmehr ihre Chancen auf einen Arbeitsplatz beeinträchtigen. Die Regulierung am Arbeitsmarkt kann daher - abgesehen von ihren negativen Rückwirkungen auf die Effizienz des Arbeitsmarktes - nicht als sozial gelten. Soweit soziale Ziele verfolgt werden, die im Interesse der Allgemeinheit, jedoch außerhalb der Interessensphäre beider Vertragspartner liegen (wie z.B. der Schutz werdender Mütter), sollten die Kosten zweckmäßigerweise der Allgemeinheit und nicht einseitig den Unternehmen aufgebürdet werden. Denn dann ließen sich Bumerangeffekte auf die zu Begünstigten leichter vermeiden.

Zugunsten benachteiligter Arbeitnehmer und Arbeitsloser laufen dagegen Maßnahmen, die die Reaktionsfähigkeit des Preissystems wiederherstellen und die positiven Wirkungen der Marktdynamik nutzen. Denn je stärker eine Rechtsordnung auf Effizienz setzt, desto größer ist die Chance, daß jedes Individuum im Zeitablauf netto auf der Gewinnerseite

steht. Wenn rechtliche Rahmenbedingungen marktgerechte Ergebnisse zulassen, sind langfristig die Wachstumsrate der Realeinkommen und das Wohlfahrtsniveau insgesamt höher. Damit ist auch die Chance größer, daß als Nachteil empfundene Wirkungen im Wege des intertemporalen Ausgleichs durch Vorteile überkompensiert werden [vgl. Weizsäcker, 1983]. Bei weniger stringenter Regulierung des Preisbildungsprozesses und des Bestandsschutzes wird die Chance für Arbeitslose größer, wieder einen Arbeitsplatz zu erhalten. Daher spricht auch aus der Sicht des Schutzes der Schwächeren einiges für eine Deregulierung am Arbeitsmarkt.

Aufgrund der in Kapitel A vorgelegten empirischen Ergebnisse zur relativen Leistungsfähigkeit korporativistischer und dezentraler Arbeitsmarktverfassungen könnte der Schluß naheliegen, daß bessere Ergebnisse am Arbeitsmarkt auch dann zu erzielen wären, wenn sich die Bundesrepublik noch weiter in Richtung auf ein korporativistisches System hin entwickelte. Die Beispiele Österreichs und Schwedens zeigen aber, daß der Korporativismus dort durch einen hohen Grad an Konsensfähigkeit und -willen aller Beteiligten gekennzeichnet ist. Ob sich dies imitieren läßt, erscheint aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit fraglich: Paqué [1989a, S. 54] zieht aufgrund der Perioden chronischer Arbeitslosigkeit 1923-1933 und 1974 bis heute sowie der Überbeschäftigung in den sechziger und dem Produktivitätswachstum in den fünfziger Jahren, das den Tarifpartnern "davonlief", den Schluß, "that German-style corporatism is never able to overcome any long-term macroeconomic disequilibrium in the labour market through collective action at the bargaining table". Berücksichtigen sollte man auch, daß in den korporativistisch organisierten Ländern die makroökonomische Flexibilität durch Kosten an anderer Stelle erkaufte werden mußte, nämlich durch eine höhere Steuer- und Abgabenlast, höhere Staatsverschuldung und Einbußen bei Wachstum und Geldwertstabilität. Insofern spricht einiges dafür, die notwendigen Flexibilitätsspielräume am Arbeitsmarkt selbst bereitzustellen.

## E. Zur Deregulierung des Arbeitsmarktes

### I. Vorbemerkungen

In diesem Abschnitt werden Ziele und Ansatzpunkte von Deregulierungsvorschlägen dargelegt. Das Dilemma staatlicher Interventionen auf dem Arbeitsmarkt wurde im vorangegangenen Kapitel eingehend beschrieben: Da bei marktwidrigen Regulierungen mit Ausweichreaktionen zu rechnen ist, sind immer weitergehende Eingriffe erforderlich (Interventionsspirale), ohne daß die ursprünglichen Ziele erreicht werden. Mehr noch: Durch Interventionen wird die Spaltung des Arbeitsmarktes verstärkt. Das Übermaß an Regulierung trifft vor allem gerade jene Arbeitnehmer, die eigentlich begünstigt werden sollen. Es entsteht ein "Drinnen-Draußen-Problem".

Dies gilt in unterschiedlichem Maß auch für die Situation in anderen Ländern, wo Interventionen auf dem Arbeitsmarkt teilweise noch ausgeprägter sind als in der Bundesrepublik. Wie das Beispiel des Vereinigten Königreichs zeigt, können Funktionsstörungen auf dem Arbeitsmarkt aber auch bei niedrigem Regulierungsniveau auftreten. Dort fehlte es bis zu den grundlegenden Reformen Anfang der achtziger Jahre offenbar an Rahmenordnungen, die verhinderten, daß Gewerkschaftsfreiheiten - wie Indemnität während des Arbeitskampfes und das Ausrufen von Arbeitskämpfen ohne die demokratische Legitimierung durch die Mitglieder - Eigentumsrechte Dritter verletzen, ohne daß Rechtsmittel eingelegt werden konnten. Die vielzitierten "englischen Zustände" der siebziger Jahre sind jedoch kein Argument, eine intensive Regulierung des Arbeitsmarktes zu fordern oder beizubehalten. Vielmehr muß es darum gehen sicherzustellen, daß (Straf-)Freiheit dort endet, wo Eigentums- oder Freiheitsrechte Dritter verletzt werden. Deregulierungen, die für ein Mehr an freiwilligen (individuellen) Vereinbarungen sorgen, sind im Grunde nichts anderes als das Wiederherstellen von bürgerlichen Freiheiten auf dem bisher kollektiv bestimmten Arbeitsmarkt.

Wenn das kollektive Arbeitsrecht durch Elemente der individuellen Vertragsfreiheit ergänzt werden würde, drohte kein Rückfall in "frühkapitalistische Verhältnisse", wie vielfältige Erfahrungen im Ausland zeigen. Die hier vorgelegten Deregulierungsvorschläge für den Arbeitsmarkt zielen auch nicht darauf ab, die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien

aufzuheben. Vielmehr soll es einzelnen Arbeitnehmern überlassen bleiben, ob sie sich der Einbindung in das Kollektiv entziehen - also ihr negatives Koalitionsrecht effektiver wahrnehmen möchten. Ihnen soll auch gestattet werden, im Einvernehmen mit den Arbeitnehmern im eigenen Unternehmen die kartellmäßige Gestaltung der Beschäftigungskosten zu umgehen.

Die Deregulierungsvorschläge in diesem Gutachten zielen darauf ab, die Anpassungskosten an veränderte Nachfrage- und Angebotsbedingungen möglichst gering zu halten, die regulierungsbedingt geringe Durchlässigkeit des Beschäftigungssystems zu erhöhen, d.h. die Marktspaltung abzubauen und die charakteristischen Merkmale offener Märkte wiederherzustellen. Auf solchen Märkten werden sich auch wenig qualifizierten Arbeitskräften bessere Beschäftigungschancen bieten als bisher.

Die folgenden Vorschläge beziehen sich ausnahmslos auf das Handeln des Staates in seiner Funktion als Ordnungsgeber. Sie bezwecken, dem Wettbewerb als Entdeckungsverfahren und als Instrument der Kostenkontrolle auf dem Arbeitsmarkt mehr Geltung als bisher zu verschaffen. Unter veränderten Rahmenbedingungen haben es die Tarifvertragsparteien in der Hand, durch vertragliche Vereinbarungen für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen. Dafür, daß dies gelingen wird, spricht die Erfahrung, daß sich Kartelle nicht auf Dauer marktmäßigen Veränderungen widersetzen können, wenn der Staat das Kartell nicht mehr so stark gegen Außenseiterkonkurrenz abschirmt. Es bestünden dann auch mehr Anreize, die Löhne durch Gewinnbeteiligung - z.B. gemäß den japanischen Bonuszahlungen - flexibler zu gestalten. Entsprechende Vorschläge sind von Weitzman [1985; 1987] und von Siebert [1986; 1987] vorgelegt worden.

Eine weitere Vorbemerkung ist wichtig: Die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte wird nicht nur durch regulierende Eingriffe des Gesetzgebers in die Gestaltungsfreiheit von Arbeitsverträgen beeinflusst, sondern auch - und wohl in erheblichem Maß - durch das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung; hier sind vor allem die Arbeitslosenversicherung sowie die Sozialhilfe zu nennen. Diese Bereiche werden nicht mit in die Analyse einbezogen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zu den Bereichen vgl. Vaubel [1990].

## II. Vorschläge zur Deregulierung

Es werden folgende Änderungen zum kollektiven und individuellen Arbeitsrecht vorgeschlagen:

- 1) Das sogenannte Günstigkeitsprinzip, das dem Arbeitnehmer nur günstigere als im Tarifvertrag festgelegte Vereinbarungen mit dem Arbeitgeber gestattet, sollte dahingehend modifiziert werden, daß das Unternehmen mit dem Betriebsrat bzw. der Belegschaft untertarifliche Leistungen vereinbaren kann, wenn es in eine Notlage geraten ist, z. B. wenn ein Konkurs droht. Bisher ist diese Möglichkeit im Sinne des § 77 Abs. 3 Satz 2 BetrVG von 1972 auf den Fall beschränkt, daß die Tarifvertragsparteien in ihren Vereinbarungen Öffnungsklauseln vorgesehen haben. Diese Regelung macht jedoch Rettungsanstrengungen der unmittelbar Betroffenen aus eigener Kraft abhängig vom Wohlwollen der Kartellmitglieder (Gewerkschaft, Arbeitgeberverband).
- 2) Das Günstigkeitsprinzip sollte nicht nur in bezug auf kollektive Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Betriebsrat (Belegschaft) erweitert werden, sondern es sollte auch arbeitslosen Arbeitnehmern das Recht gegeben werden, einen niedrigeren Lohn als den Tariflohn zu akzeptieren (Einstiegetarif, eventuell befristet), bzw. für einen längeren Zeitraum als sechs Monate (gesetzliche Probezeit) auf den Kündigungsschutz zu verzichten.
- 3) Die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sollte abgeschafft werden. Aus ordnungspolitischen Gründen und wegen der hohen Arbeitslosigkeit kann es nicht im öffentlichen Interesse liegen, die Beschäftigungskosten von Außenseitern zwangsweise zu erhöhen. Dieser Vorschlag gilt zumindest für Verträge, die direkt auf die Beschäftigungskosten einwirken (z. B. Lohn, Gehalt, Ausbildungsvergütungen, Urlaub und Urlaubsgeld). Wird für Verträge die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit beantragt, die sich auf gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien beziehen, so ist im einzelnen darzulegen und zu begründen,
  - warum eine spezielle sozialpolitische Aufgabe durch die Tarifpartner statt durch den Staat wahrgenommen wird,
  - warum eine zwangsweise Zahlungspflicht der Arbeitgeber erforderlich ist und nicht auch das in solchen Fällen anwendbare Preisausschlußprinzip gelten soll, d. h. daß jene, die gemeinsame Einrich-

tungen nutzen wollen, dies gegen entsprechende Beiträge tun können.

- 4) Die Befristung von Arbeitsverträgen sollte grundsätzlich zulässig sein. Zumindest sollte die gegenwärtig gültige Regelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes dauerhaft beibehalten werden.
- 5) Im Kündigungsschutz sind die Kriterien für die "Sozialauswahl" bei betriebsbedingten Kündigungen auf betriebsbezogene Aspekte wie Leistung und Dauer der Betriebszugehörigkeit zu beschränken. Damit würden Interpretationsspielräume bei der Rechtsprechung zur sozialen Auswahl eingeschränkt, und Unternehmen würden von zweckfremden Kriterien befreit.
- 6) Die Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes zur Sozialplanpflicht sollten aufgehoben werden. Entlassungsabfindungen fallen aus ökonomischer Sicht prinzipiell in den Verantwortungsbereich der Tarifvertragsparteien, die in ihren Verhandlungen der Tatsache Rechnung tragen können, daß Kündigungsschutz nicht kostenlos zu haben ist und daß seine Kosten von denen zu tragen sind, die davon profitieren.
- 7) Arbeitnehmerüberlassung sollte unbegrenzt möglich sein. Zumindest sollte auch hier die gegenwärtig gültige Regelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes aufrechterhalten bleiben, und Zeitarbeit sollte für jene Fälle, bei denen Arbeitnehmerüberlassung erforderlich wird, um Ausfälle wegen Krankheit oder Schwangerschafts- und Erziehungsurlaub zu überbrücken, während des gesamten Zeitraums der Abwesenheit vom Arbeitsplatz gestattet werden. Die vergleichsweise hohen Kosten der Arbeitnehmerüberlassung wirken von sich aus darauf hin, den Zeitraum kurz zu halten. Bei liberaler Handhabung der Arbeitsverträge und vermindertem Kostendruck durch entschärften Kündigungsschutz vermindert sich die Attraktivität der Arbeitnehmerüberlassung ohnehin.
- 8) Das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit sollte aufgehoben, zumindest aber aufgelockert werden. Es sollte nicht nur gemeinnützigen und unentgeltlich vermittelnden Institutionen erlaubt sein, in diesem Bereich tätig zu werden, sondern auch gewinnorientierten Unternehmen.
- 9) Soweit Unternehmen durch staatliche Beschäftigungsverbote (z.B. für Frauen während der Schwangerschaft) bzw. Beschäftigungsgebote

(z.B. für Schwerbehinderte) Kosten entstehen, sind diese aus Steuermitteln zu erstatten. Unternehmen sollten nicht mit den Kosten übergeordneter sozialpolitischer Maßnahmen belastet werden, die dazu führen können, daß Arbeitskräfte nicht eingestellt werden.

- 10) Arbeitszeitregelungen fallen zumeist in die Kompetenz der Tarifvertragsparteien. Der Gesetzgeber hat die Betriebszeiten von Unternehmen jedoch durch eine Reihe von Vorschriften eingeengt (z.B. Ladenschlußgesetz). Die Vorschriften über die Sonntagsruhe in der Gewerbeordnung sollten aufgelockert und stärker ökonomischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen geöffnet werden, wobei betroffene Blegschaften und Unternehmen beteiligt werden sollten. Soweit negative externe Effekte auf die unmittelbare Umwelt zu berücksichtigen sind, müssen sie im einzelnen spezifiziert werden. Wege zu Verhandlungslösungen mit betroffenen Dritten sollten offenstehen.
- 11) Die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates nach § 87 BetrVG sollten dahingehend präzisiert werden, daß sie nicht dazu benutzt werden dürfen, die wirtschaftliche Situation des Unternehmens nachhaltig zu beeinträchtigen (z.B. durch Einschränkungen der Betriebszeit bei Serviceunternehmen).
- 12) Der Gesetzgeber (nicht die Arbeitsgerichte) sollte eine Rahmenordnung für Arbeitskämpfe festschreiben. In ihr sollte das Ultima-ratio-Prinzip des Streiks und damit die Illegalität von Warnstreiks eindeutig verankert werden. Streiks sollten prinzipiell an eine Urabstimmung und an die Zustimmung durch die qualifizierte Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder gebunden sein. Das Recht der Nicht-tarifgebundenen auf Erfüllung der Arbeitskontrakte darf durch den Streikbeschluß nicht berührt werden. Die Kosten der Arbeitskämpfe dürfen nicht externalisiert, d.h. auf Dritte verlagert werden. Die Neuformulierung des § 116 AFG wird dieser Anforderung nicht gerecht. Die Tarifvertragsparteien sollten gesetzlich dazu verpflichtet werden, sich auf Schlichtungsverfahren zu einigen. Wegen der hohen externen Kosten von Arbeitskämpfen sollte ein Abbruch der Schlichtung (mit der möglichen Folge eines Arbeitskampfes) nur möglich sein, wenn der von beiden Seiten einstimmig zu benennende Schlichter zustimmt.

### III. Juristische Bewertung

#### 1. Vorbemerkung

##### a. *Ideologische Einflüsse im Arbeitsrecht*

Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik stellt sich in seinem Kern - wie das Arbeitsrecht der anderen westlichen Industrienationen - als das Ergebnis von Bemühungen mit dem Ziel dar, die Bedingungen der sogenannten abhängigen Arbeit dem Einfluß wettbewerblich gelenkter Marktprozesse zu entziehen. Den Anstoß dazu hat zweifellos die "soziale Frage" gegeben, d.h. die schlimme soziale Lage der Industriearbeiter und ihrer Familien im 19. Jahrhundert [Simitis, 1985, S. 79]. Richtung und Inhalt der Entwicklung sind dagegen sehr viel weniger von Sachzwängen bei der Linderung unabweisbarer sozialer Not als von ideologischen Vorstellungen darüber geprägt worden, was die Eigenart abhängiger Arbeit ausmacht und wie ein sozialer Gerechtigkeit verpflichtetes Staatswesen in folgedessen auf sie zu reagieren hat [Kahn-Freund, 1966, S. 212 ff.]

Die sozialistische Arbeitsrechtstheorie leitet die Absage an einen durch Wettbewerb und Individualautonomie bestimmten Arbeitsmarkt bis heute mehr oder weniger ungebrochen daraus ab, daß sie die abhängige Arbeit als Arbeit des Angehörigen einer abhängigen Klasse begreift [Sinzheimer, 1976, Bd. II, S. 59 ff.]. Die existenzielle Angewiesenheit des einzelnen Arbeitnehmers auf Arbeit und Lohn soll es von vornherein ausschließen, daß er dem einzelnen Arbeitgeber als freier Marktpartner gegenübertritt. Entsprechend treten - so Sinzheimer, der Vater der sozialistischen Arbeitsrechtstheorie - die Rechtsfolgen im Arbeitsrecht nicht ein, weil der Arbeitnehmer sie will, sondern weil sein Zustand sie erfordert [ibid., S. 60]. Der Zustand der Klassenabhängigkeit aber verlangt neben der (staatlichen) Fürsorge als Mittel der Selbstbefreiung das Recht zur klassensolidarischen Interessenverfolgung über die Bildung von Gewerkschaften, die die Lage der Arbeitnehmer in Klassenauseinandersetzungen - sei es mit Hilfe der Tarifautonomie einschließlich des Arbeitskampfes, sei es über die Einflußnahme auf Gesetzgebung und Rechtsprechung - verbessern [Däubler, 1985, S. 41 ff.]. Es liegt in der Konsequenz eines solchen Ansatzes, daß eine Abstimmung des Arbeitsrechts auf marktwirtschaftliche Zusammenhänge ausscheidet. Soweit daraus sozial

unerwünschte Folgen (Inflation, Arbeitslosigkeit) erwachsen, ist das nicht der Fehler des Arbeitsrechts, sondern Resultat eines unzureichenden Flankenschutzes durch die Geldpolitik der Bundesbank, die Haushaltspolitik der öffentlichen Hände und die wirtschaftsrechtliche Disziplinierung der Unternehmen (Mitbestimmung, beschäftigungspolitische Auflagen bei der Subventionsvergabe etc.). Die sozialistische Arbeitsrechtstheorie hat zwar in der Bundesrepublik - anders als etwa in Italien und Spanien - keinerlei gesetzliche Grundlage; nicht zufällig suchen ihre derzeitigen Anhänger Zuflucht in eigenwilligen Ableitungen aus Verfassungsgrundsätzen der höchsten Abstraktionsstufe (Koalitionsfreiheit, Sozialstaatsprinzip, Schutz der Menschenwürde) [Kittner, 1984, Rdrrn. 23-36; Däubler, 1985, S. 67 ff.]. Sie bestimmt jedoch nach wie vor die Einstellung mächtiger Gewerkschaften zum Arbeitsrecht und wirkt über deren Einfluß jedenfalls punktuell auch in die Arbeitsrechtspraxis hinein.

Die von Anfang an mit der sozialistischen Arbeitsrechtstheorie konkurrierende sozialkonservative Arbeitsrechtstheorie begründet ihren Widerstand gegen den Einfluß eines wettbewerblich gesteuerten Arbeitsmarktes auf die Arbeitsbedingungen damit, daß der Vertrag über abhängige Arbeit persönliche Abhängigkeit erzeugt. Deshalb sollen die Rechtsfolgen des Arbeitsverhältnisses nicht von der "Fernbereichsmoral" des Marktes (*pacta sunt servanda*) bestimmt, sondern aus der für persönliche Beziehungen maßgebenden "Nahbereichsmoral" (Leitbild des *bonus pater familias* auf Arbeitgeber- und des *bonus filius familias* auf Arbeitnehmerseite) entwickelt werden. Für den Arbeitgeber folgt daraus eine in ihrer Substanz unabdingbare umfassende Fürsorgepflicht, für den Arbeitnehmer eine ebenso umfassende Treuepflicht [Nikisch, 1961, S. 484]. Die gesetzliche Basis der sozialkonservativen Arbeitsrechtstheorie ist fast ebenso schmal wie die der sozialistischen Arbeitsrechtstheorie. Praktisch beschränkt sie sich auf die §§ 617-619 BGB, die der historische Gesetzgeber aus dem Gesinderecht, dem historischen Vorbild der sozialkonservativen Arbeitsrechtstheorie, übernommen hat. Die weitergehende legislative Unterstützung durch das nationalsozialistische Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (AOG) ist nach 1945 wieder entfallen. Geblieben sind trotz des inzwischen fast allgemein vollzogenen Abschieds von der sozialkonservativen Arbeitsrechtstheorie die wichtigsten auf ihrem Boden gewonnenen Ergebnisse. Zum Teil (z.B. Urlaubsanspruch)

hat der Gesetzgeber sie aufgegriffen, zum Teil (Beschäftigungspflicht des Arbeitgebers, Wettbewerbsverbot zu Lasten des Arbeitnehmers) hat die Rechtsprechung sie festgehalten und verfestigt [Wiedemann, 1966, S. 47 ff.; vgl. auch Däubler, 1986, S. 312 ff.].

Nicht zuletzt hat der Rückgriff auf die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers einen Sinneswandel des Kündigungsschutzes bewirkt, der entscheidend zu den heutigen Schwierigkeiten der Kündigungsschutzpraxis beigetragen hat. Anstatt, wie es sich der Kündigungsschutzgesetzgeber von 1951 vorgestellt hat, auf den Schutz der Betriebszugehörigkeit gegen willkürlichen Entzug abzuheben [Herschel, 1975, S. 29], hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) schon zu Beginn seiner Judikatur den Kündigungsschutz als gesetzliche Konkretisierung der arbeitgeberischen Fürsorgepflicht gewertet und sein Ziel folgerichtig in der Vermeidung von Entlassungen gesehen [BAG AP Nr. 27 zu § 611 BGB Fürsorgepflicht; vgl. auch Nikisch, 1961, S. 472]. Die Folge ist nicht nur die Ausweitung des Kündigungsschutzes zu einem unternehmensbezogenen (statt bloß betriebsbezogenen) Kündigungsschutz gewesen, sondern auch und vor allem der Aufstieg der Interessenabwägung zur zentralen kündigungsschutzrechtlichen Kategorie. Die dadurch hervorgerufene Rechtsunsicherheit ist für Wirtschaft und Verwaltung nach wie vor das gravierendste Ärgernis, mag die Rechtsprechung auch in jüngster Zeit im Teilbereich der betriebsbedingten Kündigung eine Interessenabwägung ablehnen [BAG BB 1987, S. 2302; DB 1987, S. 2207].

#### *b. Das tatsächliche und rechtliche Umfeld des heutigen Arbeitsrechts*

Weder die sozialistische noch die sozialkonservative Arbeitsrechtstheorie sind heute noch geeignete Anknüpfungspunkte für arbeitsrechtliche Regelungsprogramme.

Die sozialistische Arbeitsrechtstheorie krankt an einem mittlerweile offenkundigen Widerspruch zur Realität. Daß die differenzierte Arbeitnehmerschaft der achtziger Jahre dieses Jahrhunderts eine soziale Klasse mit im wesentlichen gleicher Güterversorgung, gleicher äußerer Lebensstellung und gleichem innerem Lebensschicksal sei [M. Weber, 1922, S. 177], mögen wohl nicht einmal mehr ihre eingefleischtesten Anhänger uneingeschränkt behaupten. Jedenfalls dient, wo es darauf ankommt, als

Beleg für (Klassen-)Abhängigkeit allein noch der Umstand, daß Arbeitnehmer typischerweise nicht von Vermögen leben können, sondern auf die Verwertung ihrer Arbeitskraft angewiesen sind [Kittner, 1982, S. 16]. Eben das ist freilich keineswegs nur für die Arbeitnehmerschaft, sondern für die gesamte Bevölkerung typisch. Auch die weitaus meisten Selbständigen - Freiberufler, Handwerker, Landwirte, kleine Gewerbetreibende - sind gezwungen zu arbeiten, wenn sie den sozialen Abstieg vermeiden wollen. Nur relativ wenige Personen können es sich leisten zu privatisieren. Und die Existenzunsicherheit ist bei den kleinen Selbständigen eher größer als bei Arbeitnehmern, schlagen doch die Schwankungen der Nachfrage nach den Berufsleistungen bei den Selbständigen unmittelbar auf das Einkommen durch, während die Arbeitnehmer erst nachhaltigen, den Arbeitgeber zu Umstrukturierungen veranlassenden Wandel der Güter- bzw. Dienstleistungsmärkte zu spüren bekommen.

Tatsächlich funktioniert die Individualautonomie jenseits des Lohnkartells der Tarifvertragsparteien (z.B. bei AT-Angestellten) auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht anders als auf sonstigen Märkten. Den Inhalt eines Kaufvertrags über Kaufhausware kann man praktisch genauso wenig aushandeln wie den Arbeitsvertrag über eine Beschäftigung im Großbetrieb; in beiden Fällen drängt betriebswirtschaftliche Rationalität auf Einheitsbedingungen, die ihrerseits, soweit hinreichender Wettbewerb herrscht, selbstverständlich am Markt orientiert sind. Gewiß kann man mit gutem Grund die Ansicht vertreten, auf dem Arbeitsmarkt solle wegen der Härte allfälliger Anpassungszwänge für die Anbieter der "Ware Arbeit", namentlich für die Leistungsschwächeren unter ihnen, der Wettbewerb eingeschränkt sein. Aber eine derartige Sonderbehandlung wegen einer besonderen Interessenlage ist kein Anlaß für den Abschied von einem liberalen, auf der Individualautonomie der Beteiligten aufbauenden Arbeitsrecht zugunsten eines Arbeitsrechts, das Rechtsfolgen eintreten läßt, nicht weil der Arbeitnehmer sie will, sondern weil "sein Zustand sie erfordert" [Sinzheimer, 1976, Bd. II, S. 60]. Die Kritik Sinzheimers am bürgerlich-rechtlichen Arbeitsrecht, es knüpfe an das abstrakte Wesen des Menschen an und ignoriere seine konkrete Wirklichkeit [ibid., S. 59], ist heute umzukehren: Während das Bürgerliche Recht unter dem Einfluß von Interessen- und Wertungsjurisprudenz intensiv den Zugang zur facettenreichen Wirklichkeit sucht, orientiert sich die sozialistische Arbeitsrechtstheorie an erstarrten Denkschemata, die schon zur Zeit

ihrer Geburt allenfalls eine relative Übereinstimmung mit der Wirklichkeit aufgewiesen haben, inzwischen jedoch zu schlichten Anachronismen geworden sind [Luhmann, 1988, S. 163 ff.].

Die sozialkonservative Arbeitsrechtstheorie macht zum Ausgangspunkt, was in Wirklichkeit ein Hauptproblem des Arbeitsrechts darstellt, nämlich den möglichen Umschlag der Abhängigkeit der Arbeit in die (persönliche) Abhängigkeit des Arbeitnehmers. Sie gerät damit in einen unmittelbaren Gegensatz zu den verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen der Art. 1 I und 2 I GG, die Arbeitsgesetzgebung und -rechtsprechung auf die Verhinderung eines solchen Umschlags verpflichten. Folgerichtig sind zugunsten der Arbeitnehmer längst Konsequenzen entwickelt worden, die der sozialkonservativen Arbeitsrechtstheorie diametral entgegengesetzt sind: Die Unzulässigkeit nicht arbeitsbezogener Fragen des Arbeitgebers an Arbeitsplatzbewerber [BAG AP Nr. 2 zu § 123 BGB; Däubler, 1986, S. 72 ff.], die Beschränkung des die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ausschließenden Verschuldens des Arbeitnehmers auf grobe Unvorsichtigkeit in eigenen Angelegenheiten [Däubler, 1986, S. 397 f.] oder die grundsätzliche Untauglichkeit von Freizeitverhalten als Grund einer verhaltensbedingten Kündigung [BAG NJW 1982, S. 1062; Däubler, 1986, S. 472 f.] wollen dem Arbeitnehmer durch Schutz seiner Persönlichkeitssphäre und Sicherung eines vom Arbeitsverhältnis unbeeinflussten Privatlebens die persönliche Unabhängigkeit trotz abhängiger Arbeit erhalten. Das Arbeitsverhältnis soll gerade nicht - wie es namentlich der Gedanke einer umfassenden Treuepflicht impliziert - die gesamte Person des Arbeitnehmers erfassen, sondern ihm die Chance zur freien Entfaltung seiner Persönlichkeit durch die Kombination seiner Berufsrolle mit anderen sozialen Rollen seiner Wahl belassen.

Was bislang fehlt, ist der dem Abschied von der Treuepflicht zugunsten der Freiheit entsprechende Abschied vom Fürsorgeanspruch zugunsten der Selbstverantwortung des Arbeitnehmers. Zwar folgt daraus nicht, daß der Beschäftigungsanspruch oder gar der Kündigungsschutz des Arbeitnehmers abgeschafft werden sollten. Wohl aber besteht Anlaß, diese und andere Institute des Arbeitsrechts wieder dort anzusiedeln, wo sie ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer gesetzlichen Regelung nach hingehören, nämlich in den Zusammenhang des betriebszugehörigen Arbeitsverhältnisses. Die für das betriebsangehörige Arbeitsverhältnis charakteristische Arbeit im Verbund mit anderen ergänzt das bilaterale Ver-

hältnis zwischen einzelner Arbeitnehmer und einzelner Arbeitgeber um eine multilaterale Verbandsbeziehung, die nach allgemeinen verbandsrechtlichen Grundsätzen den Schutz des einzelnen Mitglieds vor unverhältnismäßigen Freiheitsbeschränkungen und vor Diskriminierung sowie - gleichsam als Flankenschutz [BGH NJW 1981, S. 2565; vgl. auch Reuter, 1987, S. 2405 f.] - die Sicherung der Mitgliedschaft gegen willkürlichen Entzug erfordert. Eben deshalb macht § 23 I 2 KSchG den allgemeinen Kündigungsschutz von der Existenz eines "Verbandes", d.h. eines Betriebs oder einer Verwaltung mit mehr als fünf regelmäßig Beschäftigten abhängig. Weder die außerhalb eines solchen Verbandes beschäftigten Arbeitnehmer noch die sogenannten arbeitnehmerähnlichen Personen genießen den allgemeinen Kündigungsschutz, obwohl auch der Schutz dieser Gruppen geboten wäre, wenn er wirklich - wie die vom Fürsorgegedanken geprägte h.M. meint - der Verantwortung des Herrn für die wirtschaftliche Existenz seines treuen Dieners geschuldet wäre (folgerichtig für entsprechende Ausdehnung des Kündigungsschutzes *de lege ferenda* [Zöllner, 1983, S. 53]).

### *c. Der Deregulierungsbedarf im Arbeitsrecht aus rechtlicher Sicht*

Ein Deregulierungsbedarf im Arbeitsrecht ergibt sich demnach nicht nur aus ökonomischen Gründen. Vielmehr drängt auch die Veränderung des tatsächlichen und rechtlichen Umfelds des Arbeitsrechts auf die Lockerung traditioneller Bindungen zugunsten von mehr Individualautonomie und damit zugleich von mehr Markt im Arbeitsrecht. Selbstverständlich entbindet diese Einsicht den bundesdeutschen Gesetzgeber nicht von der Pflicht, verfassungsrechtliche und vor allem supranationalrechtliche Vorgaben auch insofern zu beachten, als sie dem Geist der sozialistischen oder sozialkonservativen Arbeitsrechtstheorie entwachsen sind. Auch hat er darauf zu achten, daß etwa geplante Veränderungen nicht als Fremdkörper in organischen Regelungszusammenhängen wirken, sei es, daß sie unerwünschte Nebeneffekte hervorrufen, sei es, daß sie rechtsstaatlich unerträgliche Norm- und Wertungswidersprüche erzeugen. Schließlich wird ein Reformgesetzgeber gerade im Arbeitsrecht im Auge behalten müssen, daß Recht nicht bloß Sozialtechnik ist, die sich nach Belieben dem sozialtechnischen Erkenntnisfortschritt anpassen läßt, son-

dern Gerechtigkeitsüberzeugungen schafft und vertieft. Eine Wende im Arbeitsrecht muß deshalb einhergehen mit einer Wende der darauf bezogenen Gerechtigkeitsüberzeugungen der Bevölkerung, soll sie nicht das Mindestmaß an sozialer Akzeptanz verfehlen, daß für ihre politische Durchsetzbarkeit unerläßlich ist. Für eine solche Wende in den Gerechtigkeitsüberzeugungen braucht man neben guten Argumenten Augenmaß und langen Atem. Sie entwickelt sich keineswegs von heute auf morgen, so daß, wer allzuviel auf einmal will, Gefahr läuft, wenig oder gar nichts zu erreichen.

## 2. Die Deregulierungsvorschläge im einzelnen

### a. *Abdingbarkeit des Tarifvertrags durch Betriebsvereinbarung im Notfall*

Der Vorschlag, in der Notlage von Unternehmen Betriebsvereinbarungen über die Herabsetzung der tariflichen Arbeitsbedingungen zu gestatten, schließt sich an frühere, zum Teil weitergehende, zum Teil sogar de lege lata entwickelte Konzepte an. Die breiteste Resonanz hat dabei die Anregung des Kronberger Kreises gefunden, generell kraft Gesetzes die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen vorzusehen [Engels et al., 1986, S. 16, 23]. Die arbeitsrechtliche Kritik daran gipfelt in der These Hanaus [1988, S. 21 f.], dadurch werde die Tarifautonomie im Kern getroffen. Der Tarifvertrag sei mangels Bindungswirkung gar kein Vertrag mehr, sondern allenfalls eine freundliche Absichtserklärung, wenn die eine Seite sich durch Vereinbarung mit einem Dritten, dem Betriebsrat, von ihm lösen könne. Eine derartige Argumentation gewinnt verfassungsrechtliche Bedeutung vor dem Hintergrund der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), derzufolge die Tarifautonomie in einem Kernbereich durch Art. 9 III GG verfassungsrechtlich verbürgt ist. Tatsächlich hat das BVerfG ausdrücklich als Aufgabe und Vorrecht der nach Art. 9 III GG geschützten Koalitionen hervorgehoben, "insbesondere Löhne und sonstige materielle Arbeitsbedingungen in einem von staatlicher Rechtsetzung freigelassenen Raum in eigener Verantwortung und im wesentli-

chen ohne staatliche Einflußnahme durch unabdingbare Gesamtvereinbarungen sinnvoll zu ordnen" [BVerfGE 44, S. 322, 340 f.].

Demgegenüber liefert Adomeit [1984, S. 26 f.] für die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarung arbeitsrechtliche Unterstützung: Sie soll einem geläuterten Verständnis des Günstigkeitsprinzips nach § 4 III TVG entsprechen, indem sie die Entscheidung darüber, welche Abweichung vom Tarifvertrag günstig und welche ungünstig ist, in die Hände der betroffenen Belegschaften und ihrer Betriebsräte legt. In der Tat dürfte dieser Gedanke das arbeitsrechtliche Bedenken aus dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich gebotenen Unabdingbarkeit des Tarifvertrages ausräumen. Denn er macht zu Recht darauf aufmerksam, daß diese Unabdingbarkeit durch das Schutzbedürfnis der betroffenen Arbeitnehmer relativiert ist. Die Tarifautonomie dient - wie Art. 9 III GG sagt - der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Der zwingende Charakter des Günstigkeitsprinzips schützt die Arbeitnehmer vor Tarifregelungen, die ihnen die Vereinbarung besserer Arbeitsbedingungen versperren. Zwar ist für die Abweichung vom Tarifvertrag durch Individualvereinbarung die objektive Günstigkeitskontrolle unverzichtbar, droht doch sonst das Übergewicht des Arbeitgebers gegenüber dem einzelnen Arbeitnehmer, das die Tarifautonomie historisch und aktuell rechtfertigt, die Schutzfunktion der Tarifverträge auszuhöhlen. Durchaus anders sieht es indessen aus, soweit die Abweichung durch Betriebsvereinbarung in Rede steht. Der Betriebsrat ist faktisch und intellektuell stark genug, sich einem Diktat des Arbeitgebers erfolgreich zu widersetzen. Mehr noch: Da der Tarifvertrag zunächst einmal verbindlich ist, sitzt nicht der Arbeitgeber, sondern der Betriebsrat am längeren Hebel; verweigert er die Zustimmung, so kann der Arbeitgeber die von ihm gewünschte Sonderregelung nicht durchsetzen. Tendenziell wird die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen daher unabhängig von einer objektiven Günstigkeitskontrolle nur praktisch werden, wo die Bindung an den Tarifvertrag aus der Sicht des überwiegenden Teils der Belegschaft von der Wohltat zur Plage wird.

Freilich - und darin liegt das eigentliche juristische Problem - übersieht Adomeit bei seiner Argumentation, daß für die Konkurrenz zwischen Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung nach § 77 III BetrVG das Günstigkeitsprinzip ausgeschlossen ist. § 77 III BetrVG untersagt

jede Abweichung vom Tarifvertrag, nicht nur die übliche (offenkundiges Versehen bei Adomeit [1984, S. 27]). Im Hinblick auf die *lex ferenda* spielt die Regelung insofern eine Rolle, als sie jedenfalls nach ihrer Zielsetzung einem verfassungsrechtlichen und außerdem völkerrechtlichen Gebot genügt, das neben und unabhängig von dem grundsätzlichen Recht der Tarifvertragsparteien zum Abschluß unabdingbarer Gesamtvereinbarungen besteht. § 77 III BetrVG soll nämlich - wie es im arbeitsrechtlichen Schrifttum heißt [Hanau, 1977, S. 350] - der Entwicklung der Betriebsräte zu "beitragsfreien Ersatzgewerkschaften" und dadurch einer Aushöhlung der Tarifautonomie infolge Unattraktivität der Gewerkschaften vorbeugen.

Die völkerrechtliche Dimension des Anliegens ergibt sich aus Art. 5 des ILO-Abkommens Nr. 135, das den Unterzeichnerstaaten (unter ihnen der Bundesrepublik) untersagt, über die Existenz gewählter Arbeitnehmervertreter im Betrieb die Stellung der Gewerkschaften "zu untergraben" [BGBl. 1973 II 953; vgl. auch Kittner, 1982, S. 83, Fn. 245]. Die verfassungsrechtliche Relevanz läßt sich dem Mitbestimmungsurteil des BVerfG entnehmen, das zwar nicht die Konkurrenzsituation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften anspricht, jedoch als verfassungsrechtliche Toleranzgrenze für die unternehmensverfassungsrechtliche Mitbestimmung eine dadurch (unmittelbar) hervorgerufene "Funktionsunfähigkeit der Tarifautonomie" benennt [BVerfGE 50, S. 290, 372 f.]. Daß die Betriebspartner, wenn sie sich einig sind, im Fall der Abdingbarkeit des Tarifvertrages durch Betriebsvereinbarungen den realen Einfluß der Tarifvertragsparteien auf die Arbeitsbedingungen beseitigen können, ist nicht zweifelhaft. Nichts hindert sie, Gesamtpakete zu schnüren, die von ganz anderen Präferenzen in puncto Lohnhöhe, Dauer und Lage der Arbeitszeit, Gestaltung des Arbeitsplatzes etc. bestimmt sind, als die Tarifvertragsparteien sie für richtig halten. Andererseits haben die Betriebsräte speziell im Bereich der tarifüblichen Regelungsgegenstände eher schwache Mitbestimmungskompetenzen. Sie sind deshalb im wesentlichen auf den Abschluß freiwilliger Betriebsvereinbarungen angewiesen, was sie nach den im Tarif- und Arbeitskampfrecht üblichen Argumentationsmustern eigentlich von vornherein als ernsthafte Konkurrenten für die Gewerkschaften ausschließen müßte. Denn dort gilt als gleichsam ehernes Gesetz, daß die Interessen der Arbeitnehmer ohne spezielle Druckmittel (Streiks) gegenüber der Arbeitgeberseite nicht wirksam zu

vertreten sind [BAG AP Nr. 81 zu Art. 9 GG Arbeitskampf; vgl. auch Däubler, 1985, S. 213]. Auch die Gewerkschaften selbst scheinen das Problem der Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen weniger in der Entwicklung der Betriebsräte zu "beitragsfreien Ersatzgewerkschaften" als in dem Zwang zu einer anderen Qualität der Tarifpolitik zu sehen, den die dann notwendige Vermeidung einer Überforderung der Gewerkschaftsloyalität ihrer dem Wohl der Belegschaft und des Betriebs (§ 2 I BetrVG) verpflichteten Betriebsräte ausübt. Die vom stellvertretenden DGB-Vorsitzenden Zimmermann beschworene Gefahr der "Degradierung" der Tarifverträge zu Rahmenbedingungen, in deren Grenzen sich ein Mehr an Rücksicht auf die einzelbetriebliche Rentabilität und die individuellen Interessen der Mitarbeiter entwickelt [Zimmermann, 1988, S. 85], weist jedenfalls recht deutlich in diese Richtung. Immerhin: Das in § 77 III BetrVG (und schon vorher in § 59 BetrVG 1952) verankerte traditionelle Verständnis einer Vereinbarungsbefugnis der Betriebspartner hinsichtlich tariflicher Regelungsgegenstände als einer Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie begründet für die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen das Risiko des Konflikts mit Völker- und Verfassungsrecht. Außerdem ist der dafür erforderliche Eingriff in das geltende Arbeitsrecht relativ erheblich, muß doch gegebenenfalls nicht nur § 4 III TVG um einen Satz über die Zulässigkeit abweichender Betriebsvereinbarungen ergänzt, sondern darüber hinaus § 77 III BetrVG gestrichen und der Eingangssatz von § 87 I BetrVG um den Bestandteil "oder eine tarifliche Regelung" gekürzt werden.

Die rechtliche Schwierigkeit eines Vorstoßes mit dem Ziel einer generellen Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen führt zu der Frage, ob speziell die vorgeschlagene Befugnis der Betriebspartner zur Herabsetzung der tariflichen Arbeitsbedingungen im Notfall nicht besser und reibungsloser eingeordnet werden kann. Vollmer [1982] will eine solche Befugnis schon nach geltendem Recht bejahen. Seiner Ansicht nach enthält die Regelung der §§ 111 ff. BetrVG über die Mitbestimmung des Betriebsrats bei Betriebsänderungen eine Lücke, weil sie im Rahmen des Interessenausgleichs nach § 112 I 1 BetrVG nur Abreden über das Ob und Wie der geplanten Betriebsänderung vorsieht, dagegen Vereinbarungen über die Kürzung übertariflicher und tariflicher Leistungen zum Zweck der Erhaltung von Arbeitsplätzen nicht zuläßt,

obwohl sich inzwischen im In- und Ausland ein praktisches Bedürfnis für diese Methode der Krisenbewältigung gezeigt hat. Vollmer will die Lücke durch Annahme einer entsprechenden Annexkompetenz von Arbeitgeber und Betriebsrat schließen, wobei er sich bezüglich des Eingriffs der Betriebspartner in den Tarifvertrag an § 112 I 4 BetrVG (Unanwendbarkeit des § 77 III BetrVG auf den Sozialplan) und bezüglich des Eingriffs in den Individualarbeitsvertrag an § 87 I Nr. 3 BetrVG (Möglichkeit der Betriebsvereinbarung über Kurzarbeit und Überstunden) sowie an das von der Rechtsprechung entwickelte Institut der ablösenden Betriebsvereinbarung (Möglichkeit der Verschlechterung einheitsvertraglicher Ruhegeldzusagen) anlehnen zu können glaubt. Damit der Eingriff in den Tarif- bzw. in den Individualarbeitsvertrag nicht die Grenzen des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebots verletzt, soll er nach Voraussetzungen und Inhalt den von Rechtsprechung und Schrifttum herausgearbeiteten Grundsätzen der sogenannten Betriebsrisikolehre verpflichtet sein [Vollmer, 1982, S. 1670 ff.].

Die Thesen Vollmers sind als Beitrag zum geltenden Recht auf Ablehnung gestoßen [Däubler, 1985, S. 105], und zwar zu Recht: Ganz offenbar überschreiten sie die Schranken einer "im wesentlichen unangefochtenen Neuerung von geringer sozialer Tragweite", die das BVerfG für die Zulässigkeit richterlicher Rechtsfortbildungen aufgestellt hat [BVerfG AP Nr. 22 zu § 112 BetrVG 1972]. Außerdem sind die von Vollmer herangezogenen Parallelen nicht tragfähig: Der Ausschluß des § 77 III BetrVG in § 112 I 4 BetrVG ermöglicht nach h.M. wegen § 4 I, III TVG keine untertariflichen Sozialplanleistungen [Dietz, Richardi, 1982, § 112, Rdnr. 88]; das Institut der ablösenden Betriebsvereinbarung ist durch die Rechtsprechung inzwischen zu einem Institut der umstrukturierenden Betriebsvereinbarung (das eine Verringerung der Gesamtbelastung nicht mehr zuläßt) abgeschwächt worden [BAG NZA 1987, S. 168].

Durchaus brauchbar sind die Vollmerschen Thesen dagegen als Gesetzgebungsvorschlag, erfüllen sie doch sowohl die Anforderungen an Völkerrechts- und Verfassungskonformität als auch die an Vereinbarkeit mit den gewachsenen Rechtsüberzeugungen der Arbeitnehmer: Als Gefahr für die Tarifautonomie oder die Stellung der Gewerkschaften kommt eine derartige Ausnahmekompetenz der Betriebspartner offenbar nicht in Betracht. Die Beteiligung der Mitarbeiter am Existenzrisiko des Betriebs ist angesichts der Betriebsrisikolehre tradiertes arbeitsrechtliches Rechtsgut

[BAG AP Nrn. 2, 15 und 18 zu § 615 BGB Betriebsrisikolehre], das zwar als Gegenstand eines Anspruchs des Arbeitgebers den überholten Vorstellungen der sozialkonservativen Arbeitsrechtstheorie entstammt [Schwerdtner, 1976, S. 90], sich jedoch als Gegenstand eines freiwilligen Beitrags der durch den Betriebsrat repräsentierten Belegschaft zur Rettung des Betriebs und seiner Arbeitsplätze reibungslos in die verbandsrechtliche Komponente der modernen Sicht des Arbeitsverhältnisses einfügen läßt. Der geeignete Ort dafür ist ein neuer erster Absatz in § 112 BetrVG, der etwa wie folgt gefaßt werden könnte: "Unternehmer und Betriebsrat haben sich um einen Interessenausgleich zu bemühen. Zur Abwendung von Betriebsstillegungen und -einschränkungen können sie Betriebsvereinbarungen schließen, durch die die auf einheitsvertraglicher Regelung, Betriebsvereinbarung oder Tarifvertrag beruhenden Löhne, Gehälter und sonstigen Arbeitgeberleistungen herabgesetzt werden."

#### *b. Abschaffung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen*

Der Vorschlag, die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen abzuschaffen, wendet sich gegen ein Rechtsinstitut, das zwar seiner historischen Zielsetzung nach - Ausschaltung von "Schmutzkonkurrenz" durch Außenseiter-Arbeitnehmer und von "Lohn-drückerei" durch Außenseiter-Arbeitgeber [Wiedemann, Stumpf, 1977, § 5, Rdnr. 2] - in der sozialistischen Arbeitsrechtstheorie wurzelt, jedoch seiner technischen Ausgestaltung nach zu einem Kennzeichen der auf Sozialpartnerschaft und Kooperation zwischen dem Staat und den gesellschaftlichen Gruppen aufgebauten Arbeitsrechtsordnungen geworden ist. Nicht zufällig trifft man die Allgemeinverbindlicherklärung außer in der Bundesrepublik auch in Österreich und in der Schweiz an [ibid., § 5, Rdnr. 7]. Ihr Konflikt mit der Forderung nach "Mehr Markt im Arbeitsrecht" ergibt sich daraus, daß sie die sozialpolitische Festsetzung der Arbeitsbedingungen durch die Tarifvertragsparteien gegen widerstrebende Kräfte des Arbeitsmarktes zu immunisieren versucht. Sie ist insoweit vom BVerfG als verfassungsgemäß gebilligt worden. Mehr noch: Das BVerfG sieht die Grundlage der Allgemeinverbindlicherklärung in Art. 9 III GG [BVerfG NJW 1977, S. 2255 f.]. Wer die Entscheidung genau liest, stellt indessen fest, daß das BVerfG damit die Allgemein-

verbindlicherklärung nur unabhängig von den Anforderungen des Art. 80 I 2 GG für verfassungsrechtlich möglich, nicht dagegen für verfassungsrechtlich geboten erklären will. Ausdrücklich heißt es nämlich in der Entscheidung, die durch Art. 9 III GG gewährleistete Normsetzungsbefugnis erstrecke sich "grundsätzlich nur auf die Mitglieder der tarifvertragschließenden Parteien". Ob der Gesetzgeber die Tarifvertragsparteien nach dem Vorbild des § 5 TVG von Verfassungs wegen an der Regelung der Arbeitsbedingungen der Außenseiter beteiligen muß oder ob er sich dabei von den Tarifvertragsparteien abkoppeln darf, bleibt *expressis verbis* offen [BVerfG NJW 1977, S. 2255, 2257]. Im übrigen bezeichnet das BVerfG die Allgemeinverbindlicherklärung zwar als Sicherung der "Effektivität der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen" [ibid., S. 2255 f.]. Aber es sagt damit nicht, daß der Staat verfassungsrechtlich verpflichtet sei, den Tarifvertragsparteien über die Allgemeinverbindlicherklärung gleichsam unter die Arme zu greifen. Das Verfassungsrecht garantiert das Tarifvertragssystem als Normenkomplex, nicht als gesellschaftliche Erscheinung. Genausowenig wie Presseunternehmen aus Art. 5 I GG einen Anspruch gegen den Staat auf Unterbindung bestandsgefährdenden Wettbewerbs anderer Medien herleiten können, vermögen die Tarifvertragsparteien aufgrund von Art. 9 III GG die Verhinderung des Unterbietungswettbewerbs von Außenseitern zu verlangen [vgl. auch Säcker, 1969, S. 68 f.]. Daran ändert auch nichts, daß die Väter des Grundgesetzes die Tarifautonomie in der Weimarer Tradition als ein sozialpolitisches, nicht der Marktkontrolle unterworfenes Regelungsinstrument vorgefunden haben. Denn die Koalitionsfreiheit ist - wie es im Mitbestimmungsurteil des BVerfG heißt - "auf sich wandelnde wirtschaftliche und soziale Bedingungen bezogen, die mehr als bei anderen Freiheitsrechten die Möglichkeit zu Modifikationen und Fortentwicklungen lassen müssen" [BVerfGE 50, S. 290, 368]. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Abschaffung der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen bestehen also nicht.

Gleiches gilt im Ergebnis im Hinblick auf völkerrechtliche Garantien. Zwar verpflichtet Teil II Art. 4 der Europäischen Sozialcharta die Unterzeichnerstaaten, "durch die Gewährleistung frei geschlossener Gesamtarbeitsverträge ... das Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt anzuerkennen, welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen ange-

messenen Lebensstandard zu sichern". Aber daraus folgt nur, daß der Staat die Möglichkeit des freien Abschlusses von Tarifverträgen mit einer solchen sozialpolitischen Zielsetzung garantieren muß. Ihren Erfolg braucht er nicht zu gewährleisten. Insbesondere muß er das nicht dadurch, daß er Außenseiter-Arbeitnehmer per Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge zwangssolidarisiert.

Allerdings ist nicht alles, was verfassungsrechtlich und völkerrechtlich zulässig ist, auch rechtspolitisch ratsam. Einmal spricht manches für die Annahme, daß der Unterbietungswettbewerb von Außenseitern heute ganz unabhängig von der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen unterbleibt. Der Wettbewerb um besetzte Arbeitsplätze wird weitgehend schon durch den Kündigungsschutz ausgeschlossen, ist doch nach dem geltenden Kündigungsschutzrecht das Vorhandensein eines Arbeitsangebots zu untertariflichen Arbeitsbedingungen kein Grund, der die Kündigung des tariflich entlohnten Arbeitsplatzinhabers rechtfertigt. Aber auch sonst ist ein Unterbietungswettbewerb nicht tarifgebundener Arbeitssuchender, der von den Tarifvertragsparteien ernst genommen werden muß, eher unwahrscheinlich: Tarifgebundene Arbeitgeber werden schon durch § 3 I TVG an Einstellungen zu untertariflichen Arbeitsbedingungen gehindert, können sie sich doch nicht davor schützen, daß die Eingestellten sich durch Beitritt zur Gewerkschaft doch den Anspruch auf die tariflichen Leistungen verschaffen.

Außerdem wirken betriebspsychologische Zwänge auf die Gleichbehandlung von organisierten und nichtorganisierten Arbeitnehmern hin. Nicht tarifgebundene Arbeitgeber laufen im Falle der Beschäftigung zu untertariflichen Arbeitsbedingungen die Gefahr einer isolierten Konfrontation mit den zuständigen Gewerkschaften, die sie sich nur unter ganz besonderen Voraussetzungen wirtschaftlich leisten können. Schließlich und vor allem ist - anders als in der Weimarer Zeit - auch auf der Arbeitnehmerseite das Interesse an der Übernahme einer Arbeit zu untertariflichen Bedingungen dadurch gedämpft, daß die Ablehnung solcher Arbeit die Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe nicht gefährdet (vgl. § 5 I ZumutbarkeitsAO). Nicht zufällig gibt es in vielen Wirtschaftsbereichen, u. a. innerhalb des gesamten Zuständigkeitsbereichs von IG Metall, IG Chemie, IG Bergbau und Energie und IG Druck und Papier überhaupt keine allgemeinverbindlichen Tarifverträge, ohne daß

es dort zu praktisch relevantem Unterbietungswettbewerb von Außenseitern gekommen wäre. Und auch in den Bereichen mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen bezieht sich die Allgemeinverbindlichkeit mit einer Ausnahme nicht auf das gesamte Tarifwerk, sondern auf Tarifverträge mit speziellen Regelungsgegenständen [RdA 1988, S. 173 ff.].

Gerade letzteres deutet darauf hin, daß die Allgemeinverbindlichkeit heute überwiegend gar nicht mehr ihrem historischen Zweck, der Unterbindung von "Schmutzkonkurrenz" und "Lohndrückerei" dient, sondern Anforderungen an die Sachangemessenheit der tariflichen Regelung genügt. Das liegt auf der Hand für Tarifverträge über die Schaffung und Unterhaltung gemeinsamer Einrichtungen wie Lohnausgleichskassen oder Betriebsrentenkassen, die in Branchen mit hoher Fluktuation der Arbeitnehmer, wie im Bau- und im Baunebengewerbe, nicht zu organisieren wären, wenn die Berechtigung der Arbeitnehmer und die Dotierungsverpflichtung der Arbeitgeber davon abhinge, wann und wie lange das Beschäftigungsverhältnis zu einem tarifgebundenen Arbeitgeber und wann und wie lange es zu einem nicht tarifgebundenen Arbeitgeber besteht. Aber es gilt ebenso z.B., wo Tarifverträge wie im Urlaubsrecht oder nach dem Gesetz über den Vorruhestand gesetzliche Regelungsaufträge erfüllen. Derartiges gesetzesvertretendes Tarifvertragsrecht muß die Allgemeinheit des Gesetzes (beschränkt auf den fachlichen und personellen Geltungsbereich des Tarifvertrages) teilen [Ansey, Koberski, 1987, S. 236].

Dem Funktionswandel der Allgemeinverbindlichkeit entspricht es, daß das BAG schon seit längerem die Auffassung vertritt, das zur Allgemeinverbindlicherklärung erforderliche öffentliche Interesse könne nicht mit Konkurrenzerwägungen zwischen den Arbeitgebern begründet werden [BAG AP Nr. 30 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau und Nr. 16 zu § 5 TVG]. Den nicht tarifgebundenen Arbeitgebern darf danach nicht per Allgemeinverbindlicherklärung verwehrt werden, sich durch untertarifliche Arbeitsbedingungen ("Lohndrückerei") gegenüber ihren tarifgebundenen Konkurrenten Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, obwohl in entstehungsgeschichtlicher Sicht genau das eine Aufgabe der Allgemeinverbindlicherklärung ist.

Fazit: Wer die Marktkontrolle der Tarifvertragspraxis über den Unterbietungswettbewerb der nicht tarifgebundenen Arbeitsuchenden anstrebt, stößt in der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von

Tarifverträgen auf ein eher unwichtiges Hindernis. Die Beseitigung dieser Möglichkeit würde daher die Marktkontrolle der Tarifvertragspraxis kaum bewirken, wohl aber Folgen wie die Einschränkung des Anwendungsbereichs der gemeinsamen Einrichtungen nach § 4 II TVG und das Ende des tarifdispositiven Gesetzesrechts nach sich ziehen, über deren Sinnhaftigkeit man zumindest sehr streiten kann. Als "kleinen Schritt" mag man eine Ergänzung des § 5 I 1 Nr. 2 TVG vornehmen, die den kärglichen "Restwettbewerb" der Außenseiter gegen Allgemeinverbindlicherklärungen schützt. Muster: ... 2. die Allgemeinverbindlicherklärung im öffentlichen Interesse geboten erscheint; das öffentliche Interesse kann nicht mit dem Schutz der tarifgebundenen Arbeitgeber vor Wettbewerbsvorteilen der nicht tarifgebundenen Arbeitgeber oder mit dem Schutz der tarifgebundenen Arbeitnehmer vor der Konkurrenz nicht tarifgebundener Arbeitsuchender begründet werden.

### *c. Untertarifliche Löhne und verlängerte Probezeiten für Arbeitslose*

Der Vorschlag, die Einstellung Arbeitsloser durch Zulassung untertariflicher Einstiegerlöhne bzw. längerfristiger gesetzlicher Probezeiten zu erleichtern, betrifft eine im Prinzip schon aus der Diskussion um das BeschFG 1985 bekannte juristische Problematik. Daß er sich nicht schon *de lege lata* aus dem Günstigkeitsprinzip rechtfertigen läßt, ist inzwischen gesichert. Das Günstigkeitsprinzip, das an sich in der Tat sowohl die Abweichung vom Tarifvertrag als auch die vom KSchG deckt, erlaubt nur einen Günstigkeitsvergleich zwischen dem Tarifvertrag bzw. dem KSchG und dem geschlossenen Individualarbeitsvertrag [Hanau, 1988, S. 25; Tyska, 1985, S. 280]. Wenn man den ungünstigeren Vertragsinhalt deshalb für günstiger erklärt, weil er mit einer höheren Aussicht auf den Erwerb eines sicheren Arbeitsplatzes verbunden ist, hebt man die Unabdingbarkeit des Tarifvertrags und des KSchG aus den Angeln. Denn diese Unabdingbarkeit soll den Arbeitnehmer gerade davor schützen, daß er sich wegen seiner Angewiesenheit auf Arbeit und Lohn auf nach Ansicht der Tarifvertragsparteien und des Kündigungsschutzgesetzgebers unangemessene Arbeitsbedingungen einläßt.

Denken kann man an eine legislative Fortentwicklung des Günstigkeitsprinzips in der Weise, daß der Gesetzgeber den tragenden Grund-

gedanken des Günstigkeitsprinzips - Verhinderung eines Umschlags des Schutzes in Bevormundung - ausbaut. Aber dazu genügt nicht die bloße Anordnung des Vorrangs abweichender Vereinbarungen vor Tarifvertrag und KSchG, sondern es sind Vorkehrungen erforderlich, die sicherstellen, daß die Abweichung wirklich für den Arbeitnehmer die relativ bessere Lösung und nicht bloß Ausdruck unzureichender Fähigkeit zur angemessenen Interessenvertretung ist. Mayer-Maly hat in diesem Zusammenhang bereits vor 25 Jahren vorgeschlagen, die Wirksamkeit der Abweichung an die Zustimmung des Betriebsrats zu binden [Mayer-Maly, 1964, S. 3]. Das läßt sich heute vor allem deshalb wieder aufgreifen, weil § 99 I BetrVG in Betrieben mit mehr als 20 Arbeitnehmern u. a. Einstellungen ohnehin von der Zustimmung des Betriebsrats abhängig macht. Zur Verweigerung der Zustimmung ist der Betriebsrat nach § 99 II Nr. 1 BetrVG u. a. dann berechtigt, wenn die Einstellung Gesetz oder Tarifvertrag verletzt. Das kann man durch einen Zusatz (z. B.: "Abweichungen von gesetzlichen oder tarifvertraglichen Mindestarbeitsbedingungen berechtigen den Betriebsrat jedoch nicht zur Zustimmungsverweigerung, wenn sie unter Berücksichtigung aller Umstände dem Interesse des betroffenen Arbeitnehmers entsprechen") abschwächen. Soweit der Betriebsrat danach unberechtigt widerspricht, kann der Arbeitgeber die Zustimmung nach § 99 IV BetrVG durch das Arbeitsgericht ersetzen lassen.

Ein Bedenken gegen diese Anlehnung an § 99 BetrVG ergibt sich freilich daraus, daß die Regelung nur für Betriebe mit mehr als 20 Arbeitnehmern gilt, während das Bedürfnis nach Erleichterung von Einstellungen durch die Möglichkeit einer Arbeitsnachfrage zu untertariflichen Arbeitsbedingungen mit Lockerung des Kündigungsschutzes auch und vor allem im Hinblick auf die noch kleineren Betriebe besteht. Da die Prozedur des § 99 BetrVG aus der Sicht der Unternehmen nicht gerade eine Wohltat ist, würde man vermutlich durch Ausdehnung des (modifizierten) § 99 BetrVG auf alle Betriebsratbetriebe unter dem Gesichtspunkt des Anreizes zu Einstellungen mehr verderben als verbessern. Erst recht erreicht man die zahlreichen Kleinbetriebe ohne Betriebsrat nicht. Soweit die Zustimmung des Betriebsrats speziell die Abweichung vom Tarifvertrag ermöglichen soll, kommen die verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Bedenken hinzu, die bereits unter Abschnitt E. III. 2. a gegenüber einer generellen Abdingbarkeit von Tarif-

verträgen durch Betriebsvereinbarungen angemeldet worden sind: Die Gewerkschaften werden als von den Arbeitnehmern unmittelbar erlebte Schutzinstanz durch den Betriebsrat verdrängt, so daß ein Konflikt mit Art. 5 ILO-Abkommen Nr. 135 (Verbot des "Untergrabens" der Stellung der Gewerkschaften durch die Konkurrenz von Betriebsräten) und mittelbar ein Konflikt mit dem in Art. 9 III GG verankerten Verbot einer Aushöhlung der Tarifautonomie droht [vgl. auch Wiedemann, 1966, S. 24].

Es bleibt die Frage, ob man Tarifbindung und Kündigungsschutz nicht unabhängig von den Vorkehrungen gegen den Umschlag der Freiheit in Vogelfreiheit lockern kann, um die Einstellungschancen der Arbeitslosen zu erhöhen. Auf das Günstigkeitsprinzip kann man sich dafür freilich weder in einer fortentwickelten noch in seiner überlieferten Form berufen. Denn die Argumentation, die Freiheit der Arbeitslosen zum Verzicht auf den tariflichen Schutz und den Kündigungsschutz sei "günstiger" als die Verbindlichkeit von Tarifvertrag und Kündigungsschutzrecht, läuft in der Sache auf die Forderung nach Abschaffung von Tarifautonomie und Kündigungsschutz hinaus, beziehen Tarifautonomie und Kündigungsschutz doch ihre Rechtfertigung gerade aus dem Anspruch, dem Interesse der Arbeitnehmer (einschließlich der Arbeitssuchenden) besser zu genügen als die normale schuldrechtliche Vertragsfreiheit. Dieser Anspruch mag anfechtbar sein. Aber er hat mindestens, was die Tarifautonomie betrifft, ein Fundament, das der einfache Gesetzgeber nicht ignorieren kann. Nach der Rechtsprechung des BVerfG garantiert Art. 9 III GG in einem Kernbereich den Koalitionen das Recht, die Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder "durch unabdingbare Gesamtvereinbarungen sinnvoll zu ordnen" [BVerfGE 44, S. 322, 340 f.]. Mit anderen Worten: Art. 9 III GG schließt es aus, daß der einzelne Arbeitnehmer sich durch Vertrag mit dem Arbeitgeber der Möglichkeit begibt, über den Beitritt zur Gewerkschaft den Anspruch auf tarifliche Arbeitsbedingungen zu erwerben. In die gleiche Richtung weist auf völkerrechtlicher Basis Teil II Art. 4 der Europäischen Sozialcharta, der die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, "durch die Gewährleistung frei geschlossener Gesamtarbeitsverträge ... das Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt anzuerkennen, welches ausreicht, ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern".

Allerdings darf der Gesetzgeber der Tarifautonomie, weil die kollektive Koalitionsfreiheit nur in einem Kernbereich verfassungsfest (und völkerrechtsfest) ist, Schranken ziehen, die "zum Schutz anderer Rechtsgüter von der Sache her geboten sind". Als anderes Rechtsgut in diesem Sinne kommt das Allgemeininteresse an der Verbesserung der Beschäftigungssituation (einschließlich der damit verbundenen Entlastung des sozialen Netzes) in Betracht. Da dessen Befriedigung von der Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber abhängt, ist die Stärkung der Arbeitgeberposition durch Zulassung (für den Arbeitnehmer) verbindlicher Vereinbarungen über untertarifliche Arbeitsbedingungen sicher ein geeignetes Mittel. Sie ist auch ein erforderliches Mittel, wenn man berücksichtigt, daß der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des BVerfG bei der Wahl des Weges zur Lösung sozialer Probleme über einen weiten Ermessensspielraum verfügt. Damit sie zugleich ein im engeren Sinne verhältnismäßiges Mittel bleibt, darf sie aber dem Arbeitssuchenden die Chance auf eine Teilhabe an den Vorteilen der Tarifautonomie nicht nehmen. Sie muß sich auf ein Maß beschränken, das den Nutzen der Tarifautonomie für den einzelnen Arbeitnehmer nicht generell in Frage stellt, sondern sich mit der Reaktion auf Sondersituationen begnügt. Eine solche Sondersituation läßt sich für die Einstellung von Arbeitslosen (im Gegensatz zum Abschluß von Arbeitsverträgen mit bereits Beschäftigten) damit begründen, daß sie für die Arbeitgeber mit einem wachsenden Risiko verbunden ist, je länger die Arbeitslosigkeit andauert.

Dem entspricht das Bedürfnis nach einer auf die Verhältnisse des Einzelfalls bezogenen Probezeit, die einerseits das Interesse der Arbeitgeber an der Einstellung von Arbeitslosen bis hin zu Langzeitarbeitslosen aufrechterhält und andererseits den Arbeitslosen Bewährungschancen verschafft. Die Möglichkeit einer solchen, dem Umfang nach an § 1 BeschFG angelegten Probezeit läßt sich durch einen neuen Satz 2 des § 4 III TVG eröffnen: "Im Fall einer Neueinstellung können für einen Zeitraum bis höchstens 18 Monaten unabhängig von einer Gestattung durch die einschlägigen Tarifverträge auch ungünstige Abweichungen vereinbart werden". Das läßt sich ergänzen durch einen Satz 2 zu § 1 I KSchG: "Es kann vereinbart werden, daß der Schutz des Arbeitnehmers erst zu einem späteren Zeitpunkt, spätestens jedoch nach Ablauf von 18 Monaten seit Beginn des Arbeitsverhältnisses einsetzt."

Für eine Änderung des Kündigungsschutzes gibt es weder völkerrechtliche noch verfassungsrechtliche Schranken. Das zum Teil aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete Verbot des sozialen Rückschritts [Däubler, 1985, S. 150; Säcker, 1969, S. 37, Fn. 61] findet in der Rechtsprechung des BVerfG keine Stütze. In den dafür benannten Entscheidungen hat das BVerfG lediglich im Hinblick auf Art. 9 III GG den Gedanken bemüht, der Verfassungsgeber habe ausweislich des Sozialstaatsprinzips nicht hinter den schon in der Weimarer Zeit erreichten rechtlichen Schutz der Koalitionstätigung zurückgehen wollen [BVerfGE 4, S. 96, 102; 19, S. 303, 319]. Daß damit sämtliche sozialpolitischen Gesetze in den Rang eines verfassungsrechtlich gesicherten Mindeststandards erhoben wären, ist weder diesen noch anderen Entscheidungen zu entnehmen [ebenso Schanze, 1986, S. 31 f.]. Im Gegenteil: Das BVerfG hat gerade im Zusammenhang mit dem Kündigungsschutz das Recht des demokratischen Gesetzgebers auf seinen eigenen Weg zu einer gerechten Sozialordnung betont [BVerfGE 59, S. 231, 263].

#### *d. Zulässigkeit befristeter Arbeitsverhältnisse*

Die vorgeschlagene Zulässigkeit befristeter Arbeitsverhältnisse ist an sich längst geltendes Recht. § 620 BGB setzt sie ausdrücklich voraus. Daß sie zu einem Problem geworden ist, ist vor allem Folge des bereits unter Abschnitt E. III. 1. a kritisierten kündigungsschutzrechtlichen Vorverständnisses des BAG. Der Konflikt zwischen § 620 BGB und dem Kündigungsschutzrecht, von dem das BAG ausgeht und auf den es mit der Forderung nach einem die Befristung und ihre Dauer rechtfertigenden sachlichen Grund reagiert [grundlegend BAG AP Nr. 16 zu § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag], beruht nämlich im wesentlichen darauf, daß das BAG den Zweck des Kündigungsschutzes auch im Schutz des Arbeitnehmers vor dem Verlust des Arbeitsverhältnisses als seiner wirtschaftlichen Existenzgrundlage sieht. Auf dieser Basis ist es in der Tat nicht angängig, unkontrollierte Befristungen von Arbeitsverhältnissen zu dulden. Denn sonst nimmt das Recht mit der einen Hand wieder, was es mit der anderen gegeben hat.

Ganz anders sieht es aus, wenn man den Zweck des Kündigungsschutzes im Schutz der Betriebszugehörigkeit erblickt, den Kündigungs-

schutz also als Erscheinungsform des allgemeinen Schutzes von Verbandsmitgliedern gegen eine dem Gleichbehandlungsgrundsatz widersprechende, willkürliche Hinauskündigung einordnet. Dann ist eine Koexistenz von Befristung und Kündigungsschutz ohne weiteres denkbar. Wer sich in einem befristeten Arbeitsverhältnis befindet, braucht keinen besonderen Schutz, um seine betrieblichen Rechte und Freiheiten ausüben zu können. Das "Damoklesschwert" einer beliebigen Kündbarkeit, das den Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis auf unbestimmte Zeit ohne den Kündigungsschutz in der Ausübung seiner betrieblichen Rechte und Freiheiten beeinträchtigen würde, bedroht den befristet eingestellten Arbeitnehmer von vornherein nicht, weil die Befristung die ordentliche Kündbarkeit bis zum Ablauf der vereinbarten Zeit ausschließt (daher unschlüssig Schanze [1986, S. 31 ff.]). Es bleibt insoweit allein ein Bedarf an Vorsorge dagegen, daß der Arbeitgeber ein auf unbestimmte Zeit geplantes Arbeitsverhältnis in eine Kette befristeter Arbeitsverhältnisse "aufgliedert" und dadurch die Nichtverlängerung zu einem der Kündigung wirkungsgleichen Disziplinierungsmittel macht. Diesen Bedarf hat schon das Reichsarbeitsgericht (RAG) anerkannt und dadurch befriedigt, daß es in Umgehungsabsicht abgeschlossene Kettenarbeitsverträge wie Arbeitsverträge auf unbestimmte Zeit behandelt hat (§ 117 II BGB) [RAG ARS 28, S. 345; 32, S. 174].

Text, Entstehungsgeschichte und systematischer Zusammenhang des allgemeinen Kündigungsschutzrechts weisen nun m.E. eindeutig darauf hin, daß dessen Zweck entgegen der Ansicht des BAG nicht im Schutz der wirtschaftlichen Existenzgrundlage, sondern im verbandsrechtlich verankerten Schutz der Betriebszugehörigkeit besteht. Der Wortlaut des § 1 II, III KSchG hat bis 1972 ausschließlich auf den Ausschluß aus dem Betrieb abgehoben, der, um vor dem Gesetz Bestand zu haben, wegen des Verhaltens des Arbeitnehmers, wegen der Person des Arbeitnehmers oder wegen der Lage des Betriebs verständlich sein mußte. Wenn gleichwohl schon damals Kündigungshindernisse wie die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung in einem anderen Betrieb des Arbeitgebers, zu veränderten Arbeitsbedingungen mit Einverständnis des Arbeitnehmers oder nach zumutbaren Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen anerkannt wurden [BAG AP Nr. 27 zu § 611 BGB Fürsorgepflicht; AP Nrn. 18, 20 zu § 1 KSchG Betriebsbedingte Kündigung], so lag das an von der Rechtsprechung unter Berufung auf die (angebliche) Fürsorgepflicht des Arbeit-

gebers entwickelten Gesetzeskorrekturen. 1972 hat der Gesetzgeber diese Gesetzeskorrekturen mit der (von der Rechtsprechung erneut nicht ernstgenommenen [vgl. BAG AP Nr. 2 zu § 1 KSchG 1969]) Einschränkung abgesehen, daß der Betriebsrat wegen einer solchen Weiterbeschäftigungsmöglichkeit der Kündigung widersprochen hat. Geblieben ist aber die Begrenzung des Kündigungsschutzes auf Betriebe und Verwaltungen mit mehr als fünf Beschäftigten (§ 23 I 2 KSchG), was jedenfalls dann mit der kündigungsschutzrechtlichen Zwecksetzung "Erhaltung der wirtschaftlichen Existenzgrundlage des Arbeitnehmers im Rahmen des dem Arbeitgeber Zumutbaren" unvereinbar ist, - wenn man nicht auch insoweit am Wortlaut herumkorrigiert (Arbeitgeber statt Betrieb oder Verwaltung [vgl. Herschel, Löwisch, 1984, § 23, Rdnr. 4]). Und vor allem genießen die arbeitnehmerähnlichen Personen, die sich definitionsgemäß in puncto Erhaltung des Auftragsverhältnisses als wirtschaftlicher Existenzgrundlage in der gleichen Lage befinden wie die typischen Arbeitnehmer, nach wie vor keinen Kündigungsschutz. Wäre der Zweck des Kündigungsschutzes wirklich die Erhaltung der wirtschaftlichen Existenzgrundlage, so wäre seine gesetzliche Regelung wegen der Ausklammerung der arbeitnehmerähnlichen Personen nach Art. 3 I GG verfassungswidrig.

Die Entstehungsgeschichte des allgemeinen Kündigungsschutzes unterstreicht die Ausrichtung auf den Schutz gegen willkürlichen Ausschluß aus dem Arbeitsverband. Der erste gesetzliche Kündigungsschutz im Betriebsrätegesetz von 1920 hat ungeachtet der Voraussetzung, die Kündigung müsse für den betroffenen Arbeitnehmer eine unbillige Härte bedeuten, entscheidend auf das Interesse der Belegschaft an ihrer gewachsenen Zusammensetzung abgehoben. Folgerichtig hing der Kündigungsschutz vom Einspruch des Betriebsrats (= seiner Arbeiter- oder Angestelltenvertreter) gegen die Kündigung ab. Das KSchG von 1951 hat sich darüber hinaus im Zuge des allgemeinen Bemühens um Aufwertung des Arbeitnehmers vom Objekt (= Produktionsfaktor) zum Subjekt (= Betriebsbürger) des Arbeitsprozesses den Schutz des einzelnen vor willkürlicher Entfernung aus dem Betrieb angelegen sein lassen. Die Einsicht in die Notwendigkeit eines Flankenschutzes für die Ausübung betrieblicher Rechte und Freiheiten hat dabei ganz im Vordergrund gestanden. Die Vorstellung einer wirtschaftlichen Abhängigkeit des Arbeitnehmers infolge überlegener Marktmacht des Arbeitgebers hat - wie Herschel [1975, S. 29], ein an der Entstehung des KSchG 1951 unmittelbar Be-

teiligter, berichtet hat - bewußt keine Rolle gespielt. In den mehrfachen Novellen zum KSchG hat es ungeachtet der Übernahme abweichender punktueller Ergebnisse der Rechtsprechung keine grundsätzliche Neuorientierung mehr gegeben.

Der systematische Zusammenhang des KSchG schließlich gibt erst recht keinen Anlaß für die Annahme eines Zwecks "Schutz der wirtschaftlichen Existenzgrundlage". Das Erfordernis der Anhörung des Betriebsrats bzw. Personalrats paßt weit besser in den Kontext Schutz der Betriebszugehörigkeit und des Interesses der Belegschaft an ihrer gewachsenen Zusammensetzung. Vor allem ist § 620 BGB zu beachten. Systematische Auslegung von Gesetzen verlangt nach Möglichkeit ein Verständnis der miteinander sachlich zusammenhängenden Vorschriften, nach dem sie ohne Wertungs- und/oder Wirkungswiderspruch unverändert nebeneinander angewendet werden können. Eben das leistet die kündigungsschutzrechtliche Lehre vom Schutz der Betriebszugehörigkeit für das Verhältnis von KSchG und § 620 BGB, während die kündigungsschutzrechtliche Lehre vom Schutz der wirtschaftlichen Existenzgrundlage zwecks Abstimmung von KSchG und § 620 BGB die Veränderung des § 620 BGB erzwingt.

Von vornherein unproblematisch ist die Koexistenz zwischen der Zulässigkeit befristeter Arbeitsverhältnisse und dem Arbeitnehmerschutz durch zwingende Kündigungsfristen. Wer von Anfang an weiß, wann das Arbeitsverhältnis endet, braucht keine Anpassungsfrist. Der Sonderkündigungsschutz für betriebsverfassungsrechtliche und personalvertretungsrechtliche Amtsträger, für Schwangere, Schwerbehinderte und Wehr- bzw. Ersatzdienstpflichtige will zwar in der Tat nicht bloß die Betriebszugehörigkeit, sondern das Arbeitsverhältnis als Existenzgrundlage erhalten. Aber daraus kann nicht eine generelle Beschränkung befristeter Arbeitsverhältnisse abgeleitet werden, sondern allenfalls, daß der Sonderkündigungsschutz zugunsten der bevorzugten Personengruppen in analoger Anwendung auch das Ende des Arbeitsverhältnisses infolge des Ablaufs einer vereinbarten Befristung verhindert.

Gewiß genügen solche Überlegungen allein nicht, die arbeitsgerichtliche Praxis zu einer Wende im Sinne einer grundsätzlichen Zulassung befristeter Arbeitsverhältnisse zu veranlassen. Dazu ist diese Praxis schon allzusehr verfestigt. Das gilt um so mehr, als sie sich seit 1985 sogar darauf berufen kann, der Gesetzgeber habe sie durch § 1 BeschFG

und §§ 57a-57f HRG mittelbar abgesegnet, hätte es doch der dort vorgesehenen temporären bzw. partiellen Erleichterungen für befristete Arbeitsverhältnisse nicht bedurft, wenn die Möglichkeit der freien Vereinbarung befristeter Arbeitsverhältnisse nach § 620 BGB in den Augen des Gesetzgebers nach wie vor geltendes Recht wäre. Aber der Nachweis der grundsätzlichen Vereinbarkeit von freier Befristung und Kündigungsschutz zeigt dem Gesetzgeber einmal, daß er über die Wiederherstellung der Vertragsfreiheit für die Befristung von Arbeitsverhältnissen bei fortbestehendem Kündigungsschutz der Arbeitsgerichtsbarkeit nicht die Zuständigkeit zur Beseitigung von Widersprüchen in der Rechtsordnung bestreitet und dadurch - wie Herschel [1985, S. 265 ff.] gegenüber dem BeschFG gerügt hat - den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt. Den Arbeitsgerichten verbleibt die Möglichkeit der konsistenten Rechtsanwendung; sie müssen nur Abschied nehmen von einem Verständnis des Kündigungsschutzrechts, das mit den gesetzlichen Regelungen ohnehin wenig, dagegen um so mehr mit überholter arbeitsrechtlicher Ideologie, insbesondere mit der sozialkonservativen Arbeitsrechtstheorie, zu tun hat.

Der Nachweis der Vereinbarkeit von freier Befristung und Kündigungsschutz ist zum anderen und vor allem deshalb wichtig, weil er den in der Diskussion um das BeschFG wiederholt geäußerten verfassungsrechtlichen Vorbehalten die Grundlage entzieht. Zwar sind diese Vorbehalte bereits unabhängig von der Vereinbarkeit von freier Befristung und Kündigungsschutz unbegründet, soweit behauptet wird, der arbeitsrechtliche Bestandsschutz sei einschließlich der Befristungskontrolle aufgrund des Sozialstaatsprinzips verfassungsrechtlich geboten [Peiseler, 1985, S. 241]. Das BVerfG hat demgegenüber nicht nur festgestellt, daß die Verpflichtung des Gesetzgebers auf eine gerechte Sozialordnung keine Festlegung auf inhaltliche Details enthält, sondern darüber hinaus auch auf die gerade im Licht des Sozialstaatsprinzips vorhandene "Zweischneidigkeit" des Bestandsschutzes - einerseits Schutz der bereits Beschäftigten, andererseits Sperrwirkung gegenüber den Arbeitsuchenden - verwiesen. Die Sperrwirkung gegenüber den Arbeitsuchenden könne indessen - so hat das BVerfG hinzugefügt - schwerlich im Sinne des Sozialstaatsprinzips liegen, das die Verwirklichung einer sozial gerechten Ordnung für alle gebiete, also gerade auch zur Sorge für diejenigen verpflichte, die keinen Arbeitsplatz haben und einen solchen suchen

[BVerfGE 59, S. 231, 266]. Die Vereinbarkeit von freier Befristung und Kündigungsschutz fällt aber ins Gewicht, soweit die These vertreten wird, die Beseitigung der Befristungskontrolle widerspreche dem aus Art. 1 I, 2 I und 12 I GG fließenden Anspruch auf Schutz der Persönlichkeitsentfaltung der Arbeitnehmer in Arbeit und Beruf. Wenn Schanze zu Recht die Funktion des Kündigungsschutzes darin sieht, dem Arbeitnehmer die Betriebszugehörigkeit in den Grenzen des Vertretbaren zu erhalten und ihm damit die Freiheit zu sichern, sein Verhalten "nicht am Stirnrnzeln eines Vorgesetzten orientieren zu müssen" [Schanze, 1986, S. 31], so ergibt sich daraus gerade - vorbehaltlich der in Umgehungsabsicht abgeschlossenen Kettenarbeitsverträge - nicht die Notwendigkeit der Befristungskontrolle. Denn die Dauer des befristeten Arbeitsverhältnisses steht von vornherein fest, ist also jenseits des ohnehin freien Einstellungsvorgangs unabhängig vom Wohlwollen des Arbeitgebers. An gesetzlichen Änderungen verlangt die Zulassung befristeter Arbeitsverhältnisse einen neuen Satz 2 in § 620 I BGB (Muster: "Auch für ein Dienstverhältnis, das ein Arbeitsverhältnis im Sinne des § 622 ist, kann eine bestimmte Zeitdauer frei vereinbart werden"). Wieder aufzuheben sind § 1 BeschFG, das Gesetz über befristete Arbeitsverträge mit Ärzten in der Weiterbildung, die §§ 57a-57f HRG und das Gesetz über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Forschungseinrichtungen. Ratsam ist schließlich die Streichung des Kündigungshindernisses der Weiterbeschäftigungsmöglichkeit in einem anderen Betrieb des Unternehmens oder in einer anderen Dienststelle desselben Verwaltungszweiges in § 1 II 2 Nrn. 1b und 2b KSchG. Dabei handelt es sich nämlich um Fremdkörper im betriebsbezogenen Kündigungsschutz, die nach Überwindung der Idee vom Arbeitsverhältnis als einem personenrechtlichen Gemeinschaftsverhältnis auch verfassungsrechtlich bedenklich sind: Ein sachlicher Grund dafür, daß das Gesetz in der Konkurrenz zwischen einem von Kündigung bedrohten Arbeitnehmer im Betrieb Köln von KHD mit einem Ulmer Arbeitslosen um einen freien Arbeitsplatz im Betrieb Ulm von KHD zugunsten des ersteren interveniert, ist schlechterdings nicht erkennbar. Der Betrieb in Ulm ist für den Kölner KHD-Mitarbeiter mindestens genauso fremd wie für den Ulmer Arbeitslosen; das Interesse an Beibehaltung des persönlichen Lebensmittelpunktes spricht eher für den Vorrang des Ulmers. Übrig bleibt nackter Konkurrenzschutz zugunsten des bereits Beschäftigten, der nach der Recht-

sprechung des BVerfG [BVerfGE 7, S. 377, 408] in keinem Fall vor Art. 12 GG, dem Grundrecht der Freiheit des Berufs und der freien Arbeitsplatzwahl, besteht [Reuter, 1979, S. 423].

*e. Änderung der Auswahlkriterien bei betriebsbedingten Kündigungen*

Der Vorschlag, die Kriterien der sozialen Auswahl im Rahmen der betriebsbedingten Kündigung auf betriebsbezogene Aspekte wie Leistung des Arbeitnehmers und Dauer des Arbeitsverhältnisses zu beschränken, wendet sich gegen ein typisches Produkt der (überholten) Lehre vom Arbeitsverhältnis als einem personenrechtlichen Gemeinschaftsverhältnis. Die Pflicht zur sozialen Auswahl im Sinne einer Auswahl nach dem Grad der konkreten Härte des Arbeitsplatzverlustes für die Kündigungskandidaten ist von Rechtsprechung und Schrifttum aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers abgeleitet worden, schon lange bevor § 1 III KSchG sie als gesetzliche Pflicht begründet hat [Hueck, Nipperdey, 1963, S. 640, Fn. 45; Nikisch, 1961, S. 764].

Die Bedenken dagegen ergeben sich nicht nur aus den generellen Vorbehalten gegen die Annahme einer Fürsorgepflicht des Arbeitgebers im Sinne einer Pflicht zur Entlastung der Arbeitnehmer von allgemeinen Lebensrisiken. Vielmehr führt die soziale Auswahl im überlieferten Sinne zunehmend zu konkreten Konflikten mit dem Anspruch des Arbeitnehmers darauf, daß seine Privatsphäre nicht in das Arbeitsverhältnis hineingezogen wird. Wie soll der Arbeitgeber eine sinnvolle soziale Auswahl unter Berücksichtigung des Einkommens und des Gesundheitszustandes von Familienangehörigen treffen, wenn es der informationellen Selbstbestimmung der Arbeitnehmer unterliegt, welche Angaben - richtige oder falsche - sie dazu machen? Man kommt deshalb gar nicht umhin, entweder solche und ähnliche private Daten aus den Kriterien für die soziale Auswahl nach § 1 III KSchG zu entfernen oder doch (mit der heute h.M. Zöllner [1982, S. 34]) das Eindringen des Arbeitgebers in die Privatsphäre des Arbeitnehmers zuzulassen. Welche der beiden Alternativen die richtige ist, kann angesichts des verfassungsrechtlichen Auftrags zur Förderung der Unabhängigkeit des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber (Art. 1 I, 2 I GG) nicht zweifelhaft sein.

Ist demnach eine "soziale" Auswahl mit dem Ziel der Verschönerung der relativ Schutzbedürftigsten nur außerordentlich unvollkommen zu verwirklichen, so drängt sich in der Tat, wie vorgeschlagen, der generelle Verzicht auf soziale Gesichtspunkte für die Auswahl unter den von betriebsbedingter Kündigung bedrohten Arbeitnehmern auf. Zwar fügt sich die Idee, den Schutz der Betriebszugehörigkeit für wirtschaftlich auf den Arbeitsplatz besonders Angewiesene relativ zu verstärken, noch in das auf die Garantie betrieblicher Rechte und Freiheiten angelegte Gesamtkonzept des Kündigungsschutzes ein: Wäre der Arbeitgeber in der Auswahl zwischen den Kündigungskandidaten frei, so würden sich die wirtschaftlich Schwächsten in der Ausübung ihrer Rechte und Freiheiten trotz des "Stirnrunzeln" von Vorgesetzten relativ am schwersten tun. Aber gegen die soziale Auswahl spricht, was generell gegenüber der Lösung sozialer Probleme durch entsprechende Belastungen der Unternehmen einzuwenden ist, nämlich, daß die Qualität der Lösung dadurch von Zufällen abhängig gemacht wird: Die gleiche soziale Lage führt zu unterschiedlichem Schutz je nachdem, wie die Konkurrenz der übrigen Kündigungskandidaten aussieht.

Darüber hinaus kehrt sich die Lösung letztlich gegen die, die sie schützen soll. Denn sie veranlaßt die Belegschaft, darauf zu achten, daß keine Personen eingestellt werden, die die "soziale Platzziffer" der bereits Beschäftigten verschlechtern. Das Mittel dazu gibt ihr das Recht des Betriebsrats, seine Zustimmung zu Einstellungen zu verweigern, "falls die durch Tatsachen begründete Besorgnis besteht, daß infolge der personellen Maßnahme im Betrieb beschäftigte Arbeitnehmer gekündigt werden oder sonstige Nachteile erleiden, ohne daß dies aus betrieblichen oder in der Person der Arbeitnehmer liegenden Gründen gerechtfertigt ist" (§ 99 II Nr. 3 BetrVG). Die vorgeschlagene Auswahl nach Leistung und Dauer der Betriebszugehörigkeit vermeidet solche Konsequenzen: Die Verschlechterung der "Platzziffer" durch die Einstellung leistungsstarker Bewerber ist stets aus betrieblichen Gründen gerechtfertigt, die Dauer der Betriebszugehörigkeit ist ein neutrales Kriterium.

Gesetzesänderungen sind veranlaßt (i) für § 1 III KSchG (Muster: "Soweit dringende betriebliche Erfordernisse die Kündigung von Arbeitnehmern bedingen, richtet sich die Auswahl unter mehreren in Betracht kommenden Arbeitnehmern nach ihrer Eignung für die verbleibenden Arbeitsplätze. Im Falle gleicher Eignung entscheidet die Dauer der Be-

triebszugehörigkeit".) und (ii) für § 102 III Nr. 1 BetrVG und § 79 I Nr. 1 BPersVG (Muster: "... der Arbeitgeber bei der Auswahl des zu kündigenden Arbeitnehmers die Auswahlgrundsätze des § 1 III KSchG verletzt hat").

#### *f. Abschaffung des obligatorischen Sozialplans*

Der Vorschlag, die Vorschriften über den Sozialplan zu streichen, trifft sich insofern mit der juristischen Bewertung, als die geltende Regelung über den Sozialplan auch in rechtlicher Sicht mißglückt ist. In der bisherigen Form kann sie schon deshalb nicht bestehen bleiben, weil sie - gleichgültig, ob man ihren Zweck in der vergangenheitsorientierten Entschädigung für Arbeitsplatzverlust bzw. -beeinträchtigung oder in der zukunftsorientierten Überbrückungshilfe bis zur Anpassung an neue Lagen sieht - eindeutig gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 I GG verstößt. Weder unter dem Gesichtspunkt der Entschädigung noch unter demjenigen der Überbrückungshilfe ist erklärbar, weshalb nur Arbeitnehmer aus Betrieben mit Betriebsrat und mindestens 20 Beschäftigten, die zusammen mit einem relativ großen Teil ihrer Kollegen betroffen sind, in den Genuß von Sozialplanleistungen kommen, während andere Arbeitnehmer in sonst gleicher Lage leer ausgehen [Reuter, 1983, S. 11 ff., 20 f.]. Daß das BVerfG insoweit nicht abweichend urteilt, zeigt seine Entscheidung über den Sozialplan im Konkurs, in der es - wenn auch zunächst noch per obiter dictum - feststellt, es fehle "für die Abgrenzung des bevorzugten Personenkreises ein rechtlich einleuchtendes Differenzierungsmerkmal" [BVerfG NJW 1984, S. 475 f.]. Vor Art. 3 I GG bestehen kann die Sozialplanpflicht mit dem derzeitigen Berechtigtenkreis allenfalls dann, wenn man sie als den Versuch der Internalisierung der Kosten einer unverhältnismäßigen "sozialen Umweltverschmutzung" einordnet, also gar nicht auf die Nachteile für die Arbeitnehmer, sondern auf die dadurch hervorgerufenen Belastungen für die Allgemeinheit abhebt [Reuter, 1983, S. 17 ff.].

Aber soweit die Nachteile sonstige Nachteile im Sinne des § 112 BetrVG sind, betreffen sie noch gar nicht die Umwelt, sondern den Betrieb selbst. Man kann es deshalb der freien Entscheidung des Unternehmens überlassen, durch Ausgleichsleistungen dafür zu sorgen, daß

die Belegschaft die Veränderungen ohne negative Folgen für den Betriebsfrieden und die Funktionsfähigkeit des Arbeitsprozesses akzeptiert. Sowie die Belegschaft ein wirksames Eigeninteresse daran hat, durch Lohnverzicht ihre Arbeitsplätze zu erhalten (vgl. Abschnitt E. III. 2. a), hat die Arbeitgeberseite ein wirksames Eigeninteresse daran, in die Zufriedenheit der Belegschaft zu investieren. Wann das eine und wann das andere im Ergebnis durchschlägt, hängt von der Lage des Unternehmens, insbesondere davon ab, ob die geplante Betriebsänderung seiner Rettung oder bloß der Verbesserung seiner Rentabilität dient. Soweit die Nachteile für wesentliche Teile der Belegschaft in ihrer Entlassung bestehen, ist zwar in der Tat die soziale Umwelt (die Arbeitsvermittlung, das soziale Netz, der soziale Frieden etc.) betroffen. Doch kann man von einer Internalisierung der Kosten der sozialen Umweltverschmutzung nur dann sprechen, wenn die Sozialplanleistungen die soziale Umwelt wirklich entlasten, d. h. in spürbarem Umfang auf das Arbeitslosengeld angerechnet werden. Das ist nach geltendem Recht nicht der Fall. Wollte man es *de lege ferenda* einführen, so würde es wohl kaum noch Sozialpläne geben.

Wer die Internalisierung der Kosten sozialer Umweltverschmutzung anstrebt, muß andere Techniken als den Sozialplan im Sinne des § 112 BetrVG (z. B. einen Regreßanspruch der Arbeitslosenversicherung gegen den Arbeitgeber) einsetzen. Im arbeitsrechtlichen Schrifttum wird vielfach - zum Teil als Anregung an den Gesetzgeber, zum Teil sogar als Anregung für den rechtsfortbildenden Richter - empfohlen, zwecks Herstellung der Vereinbarkeit mit Art. 3 I GG die Sozialplanpflicht gemäß § 112 BetrVG nach österreichischem Vorbild durch eine generelle Abfindungspflichtigkeit betriebsbedingter Kündigungen abzulösen [Gamillscheg, 1976, S. 223]. Tatsächlich bedeutet das indessen nichts anderes als eine Zwangsversicherung des Risikos betriebsbedingter Entlassung, deren Prämien der Arbeitgeber als Bestandteil der Arbeitskosten vom Lohn abzieht. Bedenkt man, daß der Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit ohnehin (zwang-)versichert ist, dann kann man so etwas nicht ernsthaft für sinnvoll halten. Nichts hindert einen Arbeitnehmer daran, einen entsprechenden Teil seines Einkommens für eine private Zusatzversicherung für den Fall des unfreiwilligen Arbeitsplatzverlustes zu verwenden. Wer das Geld statt dessen lieber anderweitig einsetzt, sollte nicht von Gesetzes wegen bevormundet werden.

Insgesamt gibt es demnach auch aus juristischer Sicht gute Gründe für die Abschaffung des zwingenden (im Gegensatz zum freiwilligen!) Sozialplans, und zwar für die restlose Abschaffung. Die staatliche Finanzierung von Sozialplänen aus Anlaß staatlich erzwungener Sanierung ist eine Frage, die man ebenso in die Entscheidung der verantwortlichen Politiker stellen kann, wie man die Ausgleichsleistungen zur Verbesserung der Akzeptanz nachteiliger Änderungen durch die betroffenen Belegschaften den Unternehmensleitungen anheimgibt.

*g. Freigabe der Dauer der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung*

Der Vorschlag, die Dauer der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung freizugeben, betrifft eine Regelung (§ 3 I Nr. 6 AÜG) mit doppeitem Hintergrund. Einmal knüpft die Begrenzung der Dauer an die Feststellung des BVerfG an, bei einer Überlassung auf längere Zeit bestehe die Gefahr einer Umgehung des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols [BVerfGE 21, S. 261, 268 f.]. Zum anderen soll sie - wie es in der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfs heißt - nachteilige arbeitsmarkt- und sozialpolitische Auswirkungen der langfristigen gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung unterbinden [Bundestagsdrucksache VI/2303, S. 12]. Der letzteren Zielsetzung entspricht die ursprüngliche Einsatzlimitierung auf drei Monate, die sich an andere arbeits- und sozialrechtliche Regelungen (§§ 622 IV BGB, 168 II Buchst. a, 1228 II Buchst. a RVO) anlehnt, in denen zum Ausdruck kommt, daß die Rechtsordnung bis zur Beschäftigungsdauer von drei Monaten Arbeitsverhältnisse von minderer sozialpolitischer Qualität akzeptiert. Die bis zum 31.12.1995 befristete Verlängerung auf sechs Monate durch das BeschFG orientiert sich wohl analog an der nächsten Stufe der Verfestigung des Normalarbeitsverhältnisses, die namentlich durch den Beginn des Kündigungsschutzes (§ 1 I KSchG) bestimmt ist.

Die Gefahr der Umgehung des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols ist schon im Ansatz nur dann ernst zu nehmen, wenn das staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol entgegen dem weiteren Vorschlag einer Aufhebung oder doch wenigstens Auflockerung unangetastet bleibt. Aber selbst wenn das Monopol unverändert fortbesteht und deshalb die Gefahr einer Umgehung grundsätzlich vorhanden ist, ergibt sich daraus noch

kein Argument für die Einsatzlimitierung. Die Arbeitnehmerüberlassung unterscheidet sich nämlich nach heute h.M. von der Arbeitsvermittlung nicht - wie das BVerfG angenommen hat [BVerfGE 21, S. 261, 267] - durch die fehlende Einordnung des Arbeitnehmers in den Beschäftigungsbetrieb, die in der Tat den kurzfristigen Einsatz voraussetzen mag. Vielmehr stellt man auf den Schwerpunkt der arbeitsrechtlichen Beziehungen ab. Kein Widerspruch zum staatlichen Vermittlungsmonopol soll vorliegen, wenn der Verleiher das echte Arbeitgeberrisiko übernimmt, d. h. insbesondere die Lohnzahlungspflicht auch für die Zeit einer fehlenden Einsatzmöglichkeit trägt [Becker, Wulfgramm, 1985, Einl. Rdnrn. 49-52]. Die Übernahme des echten Arbeitgeberrisikos in diesem Sinne hängt aber offenbar nicht davon ab, wie lange der Einsatz des Arbeitnehmers in einzelnen Betrieben dauert. Sogar jahrelange Beschäftigung in demselben Betrieb kann mit fortdauerndem Arbeitgeberrisiko des Verleihers verbunden sein.

Schwerer ins Gewicht fällt das sozialpolitische Argument, eine Betriebszugehörigkeit von mehr als einem Vierteljahr oder gar mehr als einem halben Jahr dürfe nicht mehr umstandslos entzogen werden können. Aber dem begegnet der gleiche Einwand, der schon gegen die Forderung eines sachlichen Befristungsgrundes durch das BAG gerichtet worden ist: Kündigungsschutz heißt Schutz vor der Entlassungswillkür desjenigen, dem gegenüber die betrieblichen Rechte und Freiheiten ausgeübt werden. Wer - wie die Leiharbeitnehmer - seine Betriebszugehörigkeit aus einem Vertrag zwischen dem Betriebsinhaber und einem Dritten herleitet, ist solcher Willkür des Betriebsinhabers von vornherein nicht ausgesetzt. Im übrigen ist schon wegen der hohen Kosten der "Arbeitnehmerleihe" für den Entleiher zu erwarten, daß die Entleiher langfristigen Arbeitskräftebedarf nicht über "Leihe" decken, sondern dafür selbst Arbeitnehmer (auf unbestimmte oder bestimmte Zeit) einstellen. Leiharbeitsverhältnisse rechnen sich für die Entleiher im allgemeinen nur vor dem Hintergrund der gerade bei kurzfristigen Beschäftigungen regelmäßig unverhältnismäßigen Personalbeschaffungskosten und gesetzlichen Risiken wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Mutterschutz u.ä. [Becker, Wulfgramm, 1985, Einl. Rdnr. 43]. Im Hinblick auf den normalen langfristigen Bedarf können selbst Vorteile wie die Vermeidung der Regelungen des Kündigungsschutzes und der Betriebsverfassung infolge der Möglichkeit, durch den Einsatz von Leiharbeitnehmern die Schwellen-

werte des KSchG und des BetrVG (fünf ständig beschäftigte Arbeitnehmer) zu unterschreiten, die Nachteile auf der Kostenseite nicht ausgleichen [vgl. auch Engels et al., 1986, S. 33]. Es gibt also ein gleichsam selbsttätig wirkendes Hindernis gegen langfristige Arbeitnehmerleihe, das die gesetzliche Intervention mit der ihr innewohnenden Inflexibilität auch für denjenigen überflüssig macht, der langfristige Einsätze von Leiharbeitnehmern in demselben Betrieb aus sozialpolitischen Gründen vermeiden wissen möchte.

Verfassungs- oder völkerrechtliche Hürden sind für eine derartige Erleichterung der Leiharbeit nicht zu überwinden. Zwar verpflichtet Art. 3 des ILO-Abkommens Nr. 96 die Unterzeichnerstaaten zum grundsätzlichen Verbot entgeltlicher privater Arbeitsvermittlung. Und die Sachverständigenausschüsse der ILO halten seit fast 25 Jahren an der Auffassung fest, daß diese Verbotspflicht auch die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung umfaßt [Becker, Wulfgramm, 1985, Einl. Rdnr. 48]. Doch hat das BVerfG die dementsprechende Regelung des § 37 III AVAVG i. d. F. vom 3. 4. 1957 wegen Verstoßes gegen Art. 12 GG aufgehoben [BVerfGE 21, S. 261]. Für die Bundesrepublik ist daher aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Anwendung des ILO-Abkommens Nr. 96 gemäß dem Verständnis der Sachverständigenausschüsse der ILO ausgeschlossen [Becker, Wulfgramm, 1985, Einl. Rdnr. 48].

#### *h. Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit*

Der Vorschlag, das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit aufzuheben oder doch wenigstens aufzulockern, hat sein wichtigstes Hindernis in Art. 3 des ILO-Abkommens Nr. 96. Ausnahmen vom Verbot der entgeltlichen privaten Arbeitsvermittlung sind nur für bestimmte Personengruppen zugelassen, vorausgesetzt, diese können - wie z. B. Künstler - im Rahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht angemessen vermittelt werden. Das BVerfG hat die damit übereinstimmende Regelung des § 37 I AVAVG als verfassungsgemäß bestätigt [BVerfGE 21, S. 245], so daß die völkerrechtliche Verpflichtung nicht unter Berufung auf ein entgegenstehendes Verfassungsgebot ignoriert werden kann.

Allerdings hat das BVerfG im Jahr 1967 die Vereinbarkeit des Arbeitsvermittlungsmonopols, d.h. einer objektiven Zulassungsschranke für die Wahl des Berufs des Arbeitsvermittlers, mit Art. 12 GG in einer Weise begründet, die der Sichtweise seiner heutigen ökonomischen Kritiker diametral entgegengesetzt ist. Das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt sei - so hat das BVerfG gemeint - unerlässlich, um überragend wichtige Gemeinschaftswerte, nämlich die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und die Behebung von Arbeitskräftemangel, zu verwirklichen. Nur eine einheitliche Arbeitsverwaltung sei in der Lage, die Schwierigkeiten zu bewältigen, welche die Industriegesellschaft der Aufgabe, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenzubringen, bereite; private, gewinnorientierte Arbeitsvermittler müßten vor dieser Aufgabe versagen, wie die Mißstände vor Schaffung der staatlichen Arbeitsverwaltung zur Genüge bestätigten. Würde das BVerfG statt dessen die entgeltliche private Arbeitsvermittlung als auch nur neben der staatlichen Arbeitsvermittlung wahrscheinlich unschädlich angesehen haben, so wäre es zur Verfassungswidrigkeit des Monopols gelangt, setzt doch die Zulässigkeit einer objektiven Berufszulassungsschranke voraus, daß sie den Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter vor nachweisbaren oder wenigstens höchstwahrscheinlichen Gefahren bezweckt und als Mittel dazu unentbehrlich ist. Mag deshalb auch die Verfassungsmäßigkeit des Arbeitsvermittlungsmonopols wegen der Rechtskraft des Urteils des BVerfG nach § 31 BVerfGG nicht erneut vor dem BVerfG angefochten werden können, so hat der Gesetzgeber doch seine völkerrechtliche Bindung durch Art. 3 des ILO-Abkommens Nr. 96 mit einer möglicherweise entgegengesetzten (höherrangigen) verfassungsrechtlichen Pflicht zu konfrontieren [vgl. auch Steiner, 1989, S. 5 ff.].

In die gleiche Richtung wie die Verfassung drängt den Gesetzgeber der EWG-Vertrag. Art. 59 I EWGV verlangt den grundsätzlichen Abbau aller Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat dem entnommen, daß innerhalb der EG eine private Arbeitsvermittlung über die Grenze hinweg nur aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses behindert werden darf [vgl. Emmerich, 1989, S. 14; Wägenbaur, 1989, S. 17]. Was das konkret für das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit bedeutet, ist zwar bislang nicht entschieden. Doch läßt die Spruchpraxis des EuGH zu verwandten Problemen nicht unwahrscheinlich erscheinen,

daß er jedenfalls auf weniger restriktiven Lösungen beharren wird. In der Diskussion ist zum Teil ein Erlaubnisvorbehalt, verbunden mit ständiger Aufsicht (wie bei der Arbeitnehmerüberlassung [Wägenbaur, 1989, S. 20]), zum Teil eine je nach Schutzbedürftigkeit der zu vermittelnden Arbeitnehmergruppen differenzierende Regelung [Emmerich, 1989, S. 14]. Daß der bundesdeutsche Gesetzgeber sich dem Geltungsanspruch des EWG-Vertrags nicht durch die Berufung auf die entgegenstehende Verpflichtung aus Art. 3 ILO-Abkommen Nr. 96 entziehen kann, hat der EuGH bereits entschieden [Emmerich, 1989, S. 15]. Auch ist zu Recht darauf hingewiesen worden, daß ein EG-rechtlicher Vorbehalt gegen das Arbeitsvermittlungsmonopol mittelbar einen entsprechenden Vorbehalt für die Arbeitsvermittlung im nationalen Rahmen erzeugt. Art. 3 I GG läßt es nicht zu, daß die Gesetzgebung für die Vermittlung im Inland restriktivere Voraussetzungen vorsieht als für die Vermittlung über die Grenze [ibid., S. 14].

Sollte der Gesetzgeber sich vor diesem verfassungs- und völkerrechtlichen Hintergrund zur Abkehr vom Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit entschließen, so wird er doch die Gefahr von Mißständen der privaten Vermittlung, die sich historisch realisiert und in verschiedenen Ländern zu staatlichen Vermittlungsmonopolen geführt hat, berücksichtigen müssen. Dabei kann er sich an das geltende Recht der Wohnungsvermittlung anlehnen, das u. a. die gewerbsmäßige Wohnungsvermittlung - wie jede gewerbsmäßige Maklertätigkeit (§ 34 c GewO) - erlaubnispflichtig macht, eine zwingende Erfolgsabhängigkeit des Provisionsanspruchs vorsieht (§ 2 I, V WoVermittG) und Umgehungsmöglichkeiten verschließt (§§ 3-5 WoVermittG).

Auch das Problem des Nebeneinanders von gewerbsmäßiger privater und unentgeltlicher staatlicher Vermittlung ist schon im Zusammenhang mit der Wohnungsvermittlung aufgetaucht und gerichtlich entschieden. Das BVerwG [NJW 1978, S. 1539] hat die auf Art. 12, 14 GG gestützte Konkurrentenschutzklage eines gewerbsmäßigen privaten Wohnungsvermittlers gegen eine kommunale Wohnungsvermittlung u. a. wegen der sozialpolitischen Berechtigung der letzteren zurückgewiesen. Diese Rechtfertigung gilt erst recht für die Konkurrenz der staatlichen Arbeitsvermittlung. Denn verglichen mit dem Arbeitsvermittlungsmonopol, an dessen Stelle sie treten soll, ist die privilegierte Konkurrenz der öffentlichen

Hand sogar der mildere Eingriff in die Berufsfreiheit und die Freiheit der unternehmerischen Betätigung zum Schutz des Arbeitsuchenden.

*i. Staatlicher Kostenersatz im Fall gesetzlicher Beschäftigungsverbote und -gebote*

Keinerlei rechtliche Schwierigkeiten bereitet der Vorschlag, den betroffenen Arbeitgebern einen Anspruch auf Ersatz der Kosten staatlicher Beschäftigungsverbote bzw. -gebote einzuräumen. Er entspricht dem arbeitsrechtlichen Petitum, die im überholten Fürsorgegedanken wurzelnde Verantwortung des Arbeitgebers für die allgemeinen Lebensrisiken des Arbeitnehmers abzubauen.

*j. Lockerung des Verbots der Sonn- und Feiertagsarbeit*

Der Vorschlag, die Bestimmungen über die Beschränkung der Sonn- und Feiertagsarbeit aufzulockern, wendet sich nicht nur gegen eine alt-ehrwürdige Tradition, sondern stößt darüber hinaus auf verfassungsrechtliche Bedenken. Denn Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV ordnet an: "Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt". Entsprechende Bestimmungen finden sich in allen Landesverfassungen mit Ausnahme von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein; auch diese Bestimmungen sind aufgrund des Art. 142 GG geltendes Recht, das im Falle einer Aufhebung des einschlägigen Bundesrechts außer Kraft gesetzt werden müßte, damit Sonn- und Feiertagsarbeit unbehindert rechtlich zulässig wird [Richardi, 1988, S. 62 ff.; im Ergebnis auch Schatzschneider, 1989, S. 683]. Daß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV nicht nur - wie es der Wortlaut nahelegen könnte - den gesetzlichen Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe gestattet, sondern ihn gebietet, ist heute im Verfassungsrecht ganz h.M. [Richardi, 1988, S. 43; Schatzschneider, 1989, S. 682].

Noch eindeutiger ist freilich, daß die Verfassung die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen nicht ohne Ausnahmen schützt, nahm doch bereits Art. 139 WRV auf das Sonn- und Feiertagsarbeitsverbot der GewO ein-

schließlich der dort vorgesehenen Ausnahmen Bezug. Die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen ist lediglich als Institution garantiert, deren nähere Ausgestaltung dem einfachen Gesetzgeber überlassen ist. Diese Ausgestaltungsbefugnis umfaßt - wie bei den institutionellen Garantien des Verfassungsrechts üblich - die Möglichkeit der Begrenzung der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen um konkurrierender anderer Rechtsgüter willen. Doch müssen Sonn- und Feiertage als Tage erhalten bleiben, an denen das gesellschaftliche Leben nicht primär vom wirtschaftlichen Erwerb beherrscht ist, sondern anderen Formen der sozialen Kommunikation in besonderer Weise Raum gibt. Die Erwerbsarbeit an Sonn- und Feiertagen darf nicht zur Regel, der Unterschied zu normalen Werktagen nicht eingeebnet werden [Richardi, 1988, S. 45 f.]. Insoweit handelt es sich um eine verfassungsunmittelbare Schranke der Freiheit der Berufsausübung nach Art. 12 GG [ibid., S. 54; Schatzschneider, 1989, S. 683]. Andererseits fordert der verfassungsrechtliche Schutz der Berufsfreiheit, daß die zum Schutz des Sonn- und Feiertags geschaffenen gesetzlichen Arbeitsverbote die Grenzen des Übermaßverbots achten, d. h., sie müssen geeignet und erforderlich sein (was bedeutet, daß sie nicht die Einrichtungen lahm legen dürfen, die die anderen Formen der sozialen Kommunikation ermöglichen) und sie dürfen keinen unverhältnismäßigen Schaden anrichten [Richardi, 1988, S. 54].

Vor diesem Hintergrund ist der Spielraum für eine Auflockerung der Bestimmungen über die Beschränkung der Sonn- und Feiertagsarbeit sehr schmal. Das geplante neue Arbeitszeitgesetz nutzt ihn vor allem in der Weise, daß es zutage getretenen Bedürfnissen, die sich schon auf der Basis des alten Rechts durchgesetzt hatten, ein stabileres rechtliches Fundament verschafft [Zmarzlik, 1988, S. 267 f.]. Dagegen hält es daran fest, daß eine Ausnahme vom Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit aus Gründen der wirtschaftlicheren Nutzung technischer Betriebskapazitäten grundsätzlich nicht in Betracht kommt. Der Bundesrat hat im Gesetzgebungsverfahren beantragt, die Möglichkeit von Ausnahmen zum Sonn- und Feiertagsarbeitsverbot für Betriebe mit hochmechanisierten Produktionsanlagen vorzusehen, bei denen infolge der Mechanisierung oder Automatisierung ein erheblicher Anteil von Wartungs-, Steuerungs- und Überwachungstätigkeit anfällt. Die Bundesregierung hat den Antrag abgelehnt [ibid., S. 269], m.E. angesichts der verfassungsrechtlichen Bindungen zu Recht: Wenn man wirtschaftliche Vorteile als Grund für

Ausnahmen vom Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit anerkennt, läßt sich der Ausnahmecharakter der Sonn- und Feiertagsarbeit längerfristig nicht mehr halten. Denn die Kapitalintensität der Produktionsweisen weitet sich ständig aus, so daß sich, wer einmal mit Ausnahmegewilligungen beginnt, mit Rücksicht auf Art. 3 I GG in einen Zugzwang begibt, der den Ausnahmecharakter der Sonn- und Feiertagsarbeit über kurz oder lang in einen verfassungswidrigen Regelcharakter verwandelt [ähnlich Richardi, 1988, S. 57 f.]. Wo - wie z.B. die Textilindustrie dies reklamiert - internationale Konkurrenzfähigkeit auf dem Spiel steht, hilft schon nach geltendem Recht die Möglichkeit einer Freistellungsverordnung zur Abwehr unverhältnismäßiger Schäden (§ 105 d GewO; zukünftig § 9 I Nr. 2 c ArbZG) [Zmarzlik, 1988, S. 265, 269]. Freilich ist daran zu erinnern, daß die über die internationale Konkurrenzfähigkeit entscheidenden Produktionskosten nicht nur von der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Sonn- und Feiertagsarbeit abhängen. Kostennachteile infolge fehlender Möglichkeit zur Auslastung teurer technischer Anlagen lassen sich z.B. durch niedrigere Löhne ausgleichen. Wer das nicht will, muß für verfassungsändernde parlamentarische Mehrheiten sorgen.

#### *k. Mehr Markt im Betriebsverfassungsrecht*

Die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats nach § 87 BetrVG knüpfen - im Grundsatz zutreffend - daran an, daß die Arbeit im Verbund verbandliche Regelungsbedürfnisse erzeugt, die den Regelungsspielraum der marktgesteuerten Arbeitsverträge beschränken. Wie das Verhältnis der Mitarbeiter zueinander geordnet, wann gearbeitet, wie die Teilhabe an den Betriebseinrichtungen geregelt sein soll - alles das sind Fragen, die ihrer Natur nach nur einheitlich beantwortet werden können. Dem entspricht eine Regelungsmacht, die vom Markt allenfalls sehr unvollkommen kontrolliert werden kann. Die folgerichtige Ergänzung der Marktkontrolle durch die "politische Kontrolle" per Mitbestimmung hat Gesetzgeber und Rechtsprechung vor das Problem gestellt, wie die Sphäre der Kontrolle des Arbeitgebers durch den Markt einerseits und die Kontrolle durch Mitbestimmung andererseits sachgerecht gegeneinander abzugrenzen sind.

Die Entwicklungsgeschichte der Betriebsverfassung ist dadurch gekennzeichnet, daß man die politische Kontrolle Schritt für Schritt zu Lasten der Marktkontrolle ausgeweitet hat. Das Betriebsrätegesetz von 1920 beschränkte die Mitbestimmung noch auf die sogenannte Arbeitsordnung (Fragen der Ordnung des Betriebs und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb, Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit einschließlich der Pausen, Zeit und Art der Abrechnung und Lohnzahlung, Festsetzung von Betriebsstrafen). Das BetrVG 1952 hat zwar die Mitbestimmung über die Arbeitsordnung hinaus vorgesehen, jedoch - so die damals h.M. - das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, die sogenannten materiellen Arbeitsbedingungen, ausgeklammert [Dietz, Richardi, 1982, § 87, Rdnr. 24]. Die Schwierigkeit der Abgrenzung von formellen und materiellen Arbeitsbedingungen, insbesondere Ungereimtheiten in einzelnen Beziehungen (z.B. im Zusammenhang mit der Mitbestimmung über den Akkordlohn), haben die Schöpfer des BetrVG 1972 veranlaßt, die Begrenzung auf die Mitbestimmung in formellen Angelegenheiten aufzugeben. Versuche, an die Stelle dieser Begrenzung den Ausschluß des sogenannten Initiativrechts des Betriebsrats für besonders unternehmensrelevante Mitbestimmungstatbestände zu setzen, sind im Gesetzgebungsverfahren gescheitert, und zwar ebenfalls deshalb, weil die Ergebnisse nicht zu überzeugen vermochten. Die Rechtsprechung hat diese Entscheidung für mehr Mitbestimmung statt Kontrolle durch den Markt noch zusätzlich dadurch vorangetrieben, daß sie es abgelehnt hat, im Rahmen der Anwendung des § 87 I BetrVG von Wortlaut, Entstehungsgeschichte und systematischem Zusammenhang ermöglichte, wenn nicht sogar geforderte [Dietz, Richardi, 1982, § 87, Rdnr. 30; Reuter, 1981, S. 187 f., 193 ff.] Restriktionen zu akzeptieren. So kommt es, daß heute über die Öffnungszeit von Kaufhäusern auch jenseits des Ladenschlußgesetzes nicht der Markt, sondern via Mitbestimmung des Betriebsrats über die Arbeitszeit der Arbeitnehmer der Vorsitzende der Einigungsstelle entscheidet, der dem Unternehmen ohne jede Verantwortlichkeit für dessen Erfolg vorschreibt, welche wirtschaftlichen Nachteile ihm im Interesse der Mitarbeiter zuzumuten sind [BAGE 40, S. 107]. Ebenso hängt es nicht von den Anforderungen des Marktes, sondern von der Einstellung des Betriebsrats und im Streitfall des Vorsitzenden der Einigungsstelle ab, welche technischen Anlagen eingesetzt werden, schließt doch das Mitbestimmungsrecht über die Lage der Arbeitszeit auch die

Entscheidung über die Zulassung oder Ablehnung von Schichtarbeit ein, mit der der wirtschaftliche Sinn entsprechender Investitionen steht und fällt [Dietz, Richardi, 1982, § 87, Rdnr. 217; kritisch dazu Säcker, 1982, S. 30].

Der von der Tarifvertragspraxis gelassene Raum für den Einfluß des Arbeitsmarktes auf die Lohnhöhe ist inzwischen durch die Mitbestimmung des Betriebsrats über das Arbeitsentgelt nahezu vollständig abgeschottet worden. Im Bereich des Leistungslohns erlaubt das BAG den Betriebsräten Lohnpolitik, die sich qualitativ überhaupt nicht mehr von gewerkschaftlicher Lohnpolitik unterscheidet [BAG AP Nr. 3 zu § 87 BetrVG Prämie]. Im Bereich des Zeitlohns gibt es zwar theoretisch keine Mitbestimmung über die Lohnhöhe. Praktisch entsteht aber eine politische Kontrolle über die Lohnhöhe dadurch, daß das BAG nicht nur die Bildung von Lohn- und Gehaltsgruppen, sondern auch die relativen Abstände zwischen ihnen der gleichberechtigten Mitbestimmung unterwirft. Der Arbeitsmarkt bestimmt nur den Lohn der relativ begehrtesten Arbeitnehmergruppe; ihr Verhältnis zu den anderen Gruppen richtet sich nicht nach dem Arbeitsmarkt, sondern nach sozialpolitischen Angemessenheitsempfindungen [BAG AP Nr. 3 zu § 87 BetrVG Lohngestaltung; AP Nr. 3 zu § 87 BetrVG Prämie].

Die Rückkehr zu mehr Markt (statt politischer Kontrolle) stößt nicht auf verfassungsrechtliche oder völkerrechtliche Hindernisse. Wie schon unter Abschnitt E.III.2.d dargelegt, gibt es kein "Verbot des sozialen Rückschritts" (was immer man darunter versteht). Eine Rücknahme der Mitbestimmung auf die Arbeitsordnung nach dem Vorbild des Betriebsrätegesetzes 1920 würde im Gegenteil für ein Mehr an Konsistenz der rechtlichen Regelungsprogramme sorgen: Der Tarifvorbehalt des Eingangssatzes von § 87 I BetrVG würde sich auf Betriebsnormen im Sinne des § 3 II TVG beschränken, die sich unabhängig von der Mitgliedschaft in der beteiligten Gewerkschaft auf die gesamte Belegschaft des tarifgebundenen Arbeitgebers erstrecken. Entsprechend würde sich von selbst verstehen, daß - wie die Rechtsprechung annimmt, aber kaum begründen kann - für das Eingreifen des Tarifvorbehalts die Tarifbindung des Arbeitgebers genügt [BAG NZA 1987, S. 639]. Ferner wäre die Mitbestimmung eindeutig auf das bezogen, was das verbandliche Element des Arbeitsverhältnisses erzeugt, nämlich auf den kooperativen Arbeitsprozeß.

Gleichwohl ist die Begrenzung der Mitbestimmung auf die Arbeitsordnung nicht zu empfehlen. Denn zum einen löst sie nicht das Problem, das sich an den Beispielen der Mitbestimmung über die Arbeitszeit zeigt. Anders als Anfang des Jahrhunderts kann man heute nicht mehr davon ausgehen, daß die Lage der Arbeitszeit in der Regel wirtschaftlich gleichgültig ist. Sowohl das Anwachsen des Dienstleistungsbereichs als auch (und vor allem) die erheblich verstärkte Kapitalintensität der Produktionsunternehmen haben die Lage der Arbeitszeit für große Teile der Wirtschaft zu einer zentralen Einflußgröße für den wirtschaftlichen Erfolg gemacht. Andererseits haben sich die Mittel der Organisation des Arbeitsprozesses verkompliziert. Die Überwachung des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb, ein klassisches Element der überlieferten Arbeitsordnung, fällt als Nebenergebnis von Einrichtungen ab, die in erster Linie der Produktion dienen. Sie läßt sich sogar, was im wesentlichen Umfang geschieht, durch Anreize in Gestalt besonderer Lohnformen ersetzen. Kurz: Das Ziel der Mitbestimmung über die Arbeitsordnung, die Sorge für eine humane Organisation des Arbeitsprozesses, ist wegen der gewachsenen Interdependenzen ohne teilweise Einbeziehung von Investitions- und Lohnpolitik nicht mehr zu erreichen. Die fortschreitende Ausweitung des Katalogs der mitbestimmungspflichtigen "sozialen" Angelegenheiten hat insofern durchaus ihre Logik.

Versäumt worden ist jedoch, in einer auch für die Rechtsprechung unmißverständlichen Weise deutlich zu machen, daß die humane Gestaltung des Arbeitsprozesses nicht zum Selbstzweck werden darf, sondern der dienenden Funktion der Arbeit bei der Verwirklichung des Unternehmenszwecks entsprechen muß. Die Organisation des Arbeitsprozesses hat sich den durch die Märkte gesteuerten Entscheidungen der Unternehmensleitung über die Wege zum wirtschaftlichen Erfolg unterzuordnen. Gewiß ist es nicht ausgeschlossen, die Belegschaft über die Organisation des Arbeitsprozesses hinaus auch an der Unternehmensleitung zu beteiligen. Aber das hat dann so zu geschehen, daß sich im unvermeidbaren Konflikt mit gegenläufigen Belegschaftsinteressen das Interesse am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens durchzusetzen vermag. Eben deshalb hat das MitbestG 1976 nicht nur die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat ebenso wie die anderen Aufsichtsratsmitglieder auf den wirtschaftlichen Unternehmenserfolg verpflichtet, sondern darüber hinaus für ein Übergewicht der dem Interesse am wirtschaftlichen Unternehmens-

erfolg unmittelbarer verbundenen Anteilseignerseite gesorgt. Demgegenüber gibt es weder eine Haftung der Betriebsratsmitglieder für Schäden, die sie dem Unternehmen in Ausübung ihrer Mitbestimmungsbefugnisse zufügen, noch ist gewährleistet, daß sich in der Einigungsstelle das Interesse am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens durchsetzt [Reuter, 1981, S. 193 ff.].

Die Unterordnung der mitbestimmten Organisation des Arbeitsprozesses unter die Entscheidungen der Unternehmensleitung über die Wege zum wirtschaftlichen Erfolg läßt sich nicht durch eine unmittelbar subsumtionsfähige Formel sichern. Dazu ist die unternehmenspolitische Relevanz der nach § 87 I BetrVG mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten zu sehr abhängig vom jeweils betroffenen Wirtschaftsbereich. Am ehesten empfiehlt sich ein Zusatz zu § 76 V 3 BetrVG: Die Einigungsstelle faßt ihre Beschlüsse unter angemessener Berücksichtigung der Belange des Betriebs und der betroffenen Arbeitnehmer nach billigem Ermessen; sie darf keine Entscheidungen treffen, die die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Unternehmensleitung für die Geschäftspolitik, insbesondere die Absatz-, Investitions- und Personalpolitik in Frage stellen.

### *1. Gesetzliche Rahmenordnung für Arbeitskämpfe*

Der Vorschlag einer gesetzlichen Rahmenordnung für Arbeitskämpfe greift ein altes Petitum der Arbeitsrechtswissenschaft auf. Zuletzt haben Birk et al. [1988] einen 40 Paragraphen umfassenden und ausführlich begründeten Gesetzesentwurf vorgelegt. Die inhaltlichen Forderungen decken sich weitgehend mit dem, was das BAG zur Zeit als geltendes Arbeitskampsrecht praktiziert. Das gilt einmal für das sogenannte Ultima-ratio-Prinzip. Der Große Senat des BAG hat in seiner letzten Entscheidung von 1971 die Rechtmäßigkeit des Arbeitskampfes von der vorherigen Ausschöpfung aller Verständigungsmöglichkeiten einschließlich des Versuchs einer vereinbarten Schlichtung abhängig gemacht [BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf]. Der 1. Senat hat zwar vorübergehend für sogenannte Warnstreiks eine Ausnahme anerkannt, dies jedoch 1988 wieder widerrufen [BAG NZA 1988, S. 846 ff.]. Freilich hat der Senat zugleich die Bedeutung des Ultima-ratio-Prinzips als Arbeitskampschranke dadurch entwertet, daß er nicht nur (was auch der schon vorher

h. M. entsprochen hat) die Erklärung einer Partei, die Verhandlungen seien gescheitert, vorbehaltlich des offensichtlichen Mißbrauchs als Beleg für die erfolglose Ausschöpfung aller Verständigungsmöglichkeiten hin- nimmt, sondern darüber hinaus im Beginn des Arbeitskampfes die kon- kludente Erklärung des Scheiterns der Verhandlungen erblickt. Daß tat- sächlich doch weiterverhandelt wird, soll dem nicht entgegenstehen, weil selbst die ausdrückliche Erklärung des Scheiterns niemals zum endgül- tigen Abbruch der Verhandlungen führt, sondern lediglich die Phase friedlicher Verhandlungen beendet. Praktisch wirkt sich das Ultima- ratio-Prinzip so bei Fehlen einer Schlichtungsvereinbarung nur noch aus, falls eine Partei den Arbeitskampf eröffnet, ohne konkrete Forderungen für den Inhalt des angestrebten Tarifvertrags erhoben zu haben und darüber mit der verhandlungsbereiten Gegenseite in Verhandlungen ein- getreten zu sein [BAG NZA 1988, S. 846, 848 f.].

Der Vorschlag einer obligatorischen Schlichtung ist geeignet, das Ultima-ratio-Prinzip mit mehr Substanz zu versehen. Insbesondere die Forderung, den Abbruch der Schlichtung an die Zustimmung des Schlichters zu binden, ersetzt die (konkludente) Erklärung einer Partei über das Scheitern der (friedlichen) Verhandlungen in einer Weise, die einen deutlich wirksameren Schutz der Allgemeinheit vor überflüssigen Arbeitskämpfen verbürgt. Verfassungsrechtliche oder völkerrechtliche Bedenken gegenüber einer obligatorischen Schlichtung bestehen nicht. Es gibt lediglich ein aus Art. 9 III GG abgeleitetes grundsätzliches Verbot der Zwangsschlichtung, das zwar die Zwangsschlichtung nicht schlecht- hin untersagt, sie jedoch auf Notstandssituationen begrenzt [vgl. auch Birk et al., 1988, S. 20 f., 39 f.]. Allerdings darf die obligatorische Schlichtung nicht so ausgestaltet sein, daß sie faktisch wie ein Arbeits- kampfverbot wirkt. Der Gesetzgeber kann daher nicht vorschreiben, daß der Schlichter, von dessen Zustimmung die Zulässigkeit des Arbeits- kampfes abhängt, auf jeden Fall von den beiden Seiten akzeptiert sein muß. Vielmehr muß die Möglichkeit eingeräumt werden, daß eine neutrale Stelle (z. B. das Arbeitsgericht) auf Antrag einer Seite einen Schlichter ernennt, wenn eine Einigung auf eine Person nicht zu erzielen ist. Sonst könnte eine Seite, die gar nicht an einem Tarifvertragsschluß interes- siert ist, die Schlichtung und im Gefolge dessen den Arbeitskampf blockieren.

Die Urabstimmung ist zwar nach h.M. keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung des Streiks [Brox, Rütters, 1982, Rdrrn. 486 ff.]. Der Gesetzgeber kann sie aber zur Rechtmäßigkeitsvoraussetzung machen und auch eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder der Gewerkschaft bzw. des Arbeitgeberverbandes dafür vorschreiben. Darin liegt kein unzulässiger Eingriff in die vorbehaltlos gewährleistete Freiheit der Koalitionsbildung nach Art. 9 III GG. Es wird lediglich das Privileg der Tarif- und Arbeitskampffähigkeit an eine gesetzliche Auflage gebunden. Solche Auflagen hat das BVerfG stets gebilligt, soweit sie zur sachgerechten Ausübung der Tarifautonomie geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind [BVerfGE 18, 18, 28; S. 233, 248 f.]. Das trifft für das Erfordernis der Urabstimmung zu, sorgt es doch dafür, daß die Arbeitskämpfe wirklich Ausdruck des Willens der Mitglieder als Träger der Koalitionsfreiheit (und nicht bloß des Willens durch Minderheiten gestützter Verbandsfunktionäre) sind. Daß arbeitswillige Außenseiter nicht mit Gewalt an der Arbeit gehindert werden dürfen, entspricht der Rechtsprechung des BAG, die nicht bloß die Werbung für den Arbeitskampf auf friedliche Mittel beschränkt, sondern auch eine schadensersatzbewehrte Pflicht der Gewerkschaft zur Verhinderung von Übergriffen annimmt [BAG NZA 1988, S. 884].

Der diskutierte Vorschlag des Kronberger Kreises zu § 116 AFG [Engels et al., 1986, S. 39] ist insofern überholt, als es die Ermächtigung der Bundesanstalt für Arbeit zum Erlaß einer Neutralitätsanordnung seit 1986 nicht mehr gibt. Die Wende in der Entwicklung der "Staatsneutralität im Arbeitskampf", die die Neutralitätsanordnung von 1973 bewirkt hat und die der Kronberger Kreis durch die Streichung der Ermächtigungsgrundlage zum Erlaß einer Neutralitätsanordnung hat rückgängig machen wollen, nämlich die Abkehr vom Neutralitätsprinzip im Sinne eines Eingriffsverbots (keine Zahlungen der Bundesanstalt, soweit dadurch die am Arbeitskampf beteiligte Gewerkschaft vom gegen die Fortsetzung gerichteten Binnendruck mittelbar betroffener Arbeitnehmer entlastet wird) hin zum Partizipationsprinzip (keine Zahlungen der Bundesanstalt an Arbeitnehmer, die vom Ergebnis des Tarifvertrags mittelbar profitieren), ist durch den neuen § 116 AFG gesetzlich bestätigt worden. Der neue § 116 III AFG weicht materiell von der Neutralitätsanordnung lediglich durch eine für die Arbeitnehmerseite ungünstigere Regelung für den Fall ab, daß der vom Arbeitskampf mittelbar betroffene Betrieb

außerhalb des räumlichen, aber innerhalb des fachlichen Geltungsbereichs des umkämpften Tarifvertrags liegt. Während nach der Neutralitätsanordnung erst die Erhebung "nach Art und Umfang gleicher Tarifforderungen" im Tarifgebiet des mittelbar betroffenen Betriebs die Zahlungspflicht der Bundesanstalt ausschloß, stellt § 116 III Nr. 2 AFG darauf ab, daß "die erhobene Forderung nach Art und Umfang gleich ist, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen". Ferner ist klargestellt, daß eine Forderung im Sinne der Vorschrift erhoben ist, wenn sie beschlossen oder doch aufgrund des Verhaltens der Gewerkschaft als beschlossen anzusehen ist.

Bereits die Neuregelung des § 116 III AFG ist Gegenstand eines Verfassungsrechtsstreits, der vom BVerfG noch zu entscheiden ist. Verfassungsrechtliche Bedenken sind geltend gemacht worden unter dem Gesichtspunkt des Eingriffs in das Eigentum (Art. 14 GG) durch Verschlechterung der Position der Arbeitnehmer in der Sozialversicherung, unter dem Gesichtspunkt der Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG) durch Verschlechterung der arbeitskampfrechtlichen Position der Gewerkschaften ohne Veranlassung durch nachweisbare Unterlegenheit der Arbeitgeberseite, unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgebots (Art. 3 I GG) durch unsachliche Gleichbehandlung von Arbeitnehmern innerhalb und außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des Tarifvertrags und schließlich unter dem Gesichtspunkt des Verstoßes gegen das Rechtsstaatsgebot (Art. 20 III GG) wegen der Verwendung unklarer und der Auslegung nicht mehr zugänglicher Begriffe [Benda, 1986]. Zwar kann man sich schwer vorstellen, daß diese Bedenken vor dem BVerfG wirklich durchdringen (ausführliche Kritik bei Seiter [1987, S. 300 ff.]). Nicht von ungefähr ist bereits der Spieß herumgedreht worden: Nicht die Verschlechterung der arbeitskampfrechtlichen Position der Gewerkschaften, sondern die der Arbeitgeberseite durch die mit dem Wechsel vom Neutralitäts- zum Partizipationsprinzip verbundene Entlastung der Gegenseite vom Binnendruck der mittelbar betroffenen Arbeitnehmer soll Art. 9 III GG verletzen. Aber es ist nicht von der Hand zu weisen, daß das sogenannte "Faustpfand"-Argument, mit dem Benda [1986, S. 196 ff.] den Verstoß gegen Art. 14 GG u.a. begründet hat: Unzulässigkeit der Vorenthaltung von Sozialversicherungsleistungen, um Druck zugunsten anderer zu erzeugen bzw. aufrechtzuerhalten, an Gewicht gewinnt, wenn infolge Wiederherstellung des Neutralitätsprinzips Außenseiter ohne

wenigstens mittelbare Teilhabe an den Ergebnissen des umkämpften Tarifvertrags ihre Ansprüche auf Arbeitslosen- bzw. Kurzarbeitergeld verlieren [vgl. auch Seiter, 1987, S. 325 f.].

Zu beachten ist auch Art. 69 Buchst. i des ILO-Abkommens Nr. 102, der ein Ruhen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur zuläßt, "wenn der Verlust der Beschäftigung die unmittelbare Folge einer auf Arbeitsstreitigkeit zurückgehenden Arbeitseinstellung war". Die Vorschrift wird unterschiedlich verstanden. Die h.M. versteht unter Arbeitsstreitigkeit den Streik bzw. die Aussperrung, unter Arbeitseinstellung die dadurch hervorgerufene Anordnung des Arbeitgebers im mittelbar betroffenen Betrieb und unter Verlust der Beschäftigung die dementsprechende Beschäftigungslosigkeit der Arbeitnehmer, so daß Art. 69 Buchst. i ILO-Abkommen Nr. 102 die Ausklammerung aller mittelbar betroffenen Arbeitnehmer deckt. Die Gegenansicht sieht in der Arbeitsstreitigkeit die Auseinandersetzung um die angestrebte bzw. verweigerte Regelung (z.B. die Tarifverhandlung), in der Arbeitseinstellung den Streik bzw. die Aussperrung und im unmittelbaren Verlust der Beschäftigung die Beschäftigungslosigkeit der Streikenden bzw. Ausgesperrten, so daß die Bundesanstalt mittelbar vom Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer überhaupt nicht von den Zahlungen ausnehmen darf. In der Mitte angesiedelt ist eine rechtsfortbildende Auslegung durch den Sachverständigenausschuß der ILO, der die Möglichkeit des Ruhens der Leistungen der Arbeitslosenversicherung auch für mittelbar vom Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer erwägt, sofern ihre Arbeitsbedingungen durch das Kampfergebnis beeinflußt werden [vgl. Seiter, 1987, S. 127 f.]. An ihr haben sich u.a. schon die Väter der Neutralitätsanordnung und das Bundessozialgericht [BSG NJW 1976, S. 689] bei ihrem Verständnis des alten § 116 AFG orientiert. Eine Rückkehr zum reinen Neutralitätsprinzip wäre unter diesen Umständen auch völkerrechtlich problematisch. Scheut man die verfassungs- und völkerrechtlichen Risiken der Wiederherstellung des Neutralitätsprinzips (und die politische Auseinandersetzung) nicht, so kann man § 116 III AFG allerdings erheblich vereinfachen. Die Vorschrift reduziert sich dann wie folgt: "Ist der Arbeitnehmer durch einen inländischen Arbeitskampf, an dem er nicht beteiligt ist, arbeitslos geworden, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Beendigung des Arbeitskampfes nur, wenn der Betrieb, in dem der Arbeitslose zuletzt beschäftigt war, dem fachlichen Geltungsbereich des umkämpften

Tarifvertrages zuzuordnen ist". § 116 V und VI AFG werden überflüssig.

#### **IV. Deregulierung des Arbeitsmarktes - zweckmäßig, wünschenswert und möglich**

Das Ziel dieser Arbeit ist, jene Elemente im Regulierungssystem des Arbeitsmarktes der Bundesrepublik zu identifizieren, die spontane Ausgleichsprozesse erschweren oder gar verhindern, wenn sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unerwartet und stark verändern und Anpassungsreaktionen notwendig machen. Es zeigte sich, daß es eine Vielzahl von Regulierungen gibt, die bewirkt haben, daß der Arbeitsmarkt im Verlauf der letzten 20 Jahre zunehmend seine Elastizität verloren hat. Aus der Analyse läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß es ungewiß ist, ob und in welchem Umfang es tatsächlich zu produktivitätssteigernden Effekten kommt; demgegenüber tritt die Kostensteigerung der Regulierung unmittelbar und zwingend auf. Ein weiteres wurde deutlich: Staatliche Vorschriften wirken aufgrund ihres gesetzlichen Charakters als einengendes Korsett, wenn sie an die Stelle von impliziten Kontrakten zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern bzw. Gewerkschaften treten; denn sie unterwerfen in der Regel alle am Markt Beteiligten den Normen und nicht nur jene, die im eigenen Interesse und aus eigener Abwägung heraus Verträge geschlossen hätten. Als allgemeiner Zwang wirkt oft schädlich, worüber sich viele ansonsten freiwillig verständigen.

Die Vorschläge zur Deregulierung setzen gerade an dieser Stelle an: Sie zielen darauf ab, die Entscheidungsmacht über Vertragsbestandteile - z.B. Entlohnung, Vertragsdauer, Kosten der Vertragsauflösung - wieder stärker in die individuelle Abwägung der unmittelbar Betroffenen zurückzuverlagern. Für die These, daß die Arbeitnehmer systematisch in einer schwächeren Position seien, gibt es keine Anhaltspunkte. Falls sich Marktversagen feststellen läßt, kann es die Folge von Regulierung sein. Jene Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnisse wegen der geringeren Wettbewerbsfähigkeit ihrer Arbeitsplätze durch spezielle Schutzmaßnahmen gesichert werden sollen, stehen häufig machtlos vor den hohen Kostenhürden, die durch die Regulierung errichtet wurden. Das, was als

gutgemeinte Absicherung intendiert war, wirkt sich effektiv als Zugangssperre aus, und lediglich die Wirkung, nicht die mit der Regulierung verknüpfte Hoffnung, ist das entscheidende Kriterium dafür, ob ein staatlicher Eingriff als zweckmäßig zu beurteilen ist oder nicht.

Die juristische Bewertung der Deregulierungsvorschläge befindet sich in weitgehender Übereinstimmung mit den hier vorgetragenen ökonomischen Überlegungen. Dieses Ergebnis ist von herausragender Bedeutung für die Umsetzung von Deregulierungsvorschlägen in politisches Handeln, weil in der öffentlichen Diskussion sehr häufig argumentiert wird, diese sei rechtlich gar nicht möglich und müsse daher unterbleiben. Die Expertise bestätigt den ökonomischen Befund, daß die Überfrachtung des Arbeitsrechts mit sozialpolitischen Vorstellungen ein nachteiliges Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Recht erzeugt hat, und sie betont, daß Wettbewerb und Individualautonomie auch die tragenden Prinzipien der Rechtsverhältnisse am Arbeitsmarkt sein bzw. wieder werden müssen. Wer von diesen Prinzipien abweichen will, muß nachweisen, daß eine andere Lösung gerechtfertigt und überlegen ist.

Allerdings wird aus der juristischen Bewertung auch deutlich, daß mit der Umsetzung der Deregulierungsvorschläge erhebliche politische Schwierigkeiten verbunden sein können, und zwar um so mehr, je höher die Anforderungen sind, die bei der Änderung von Gesetzen zu erfüllen sind. Das gilt vor allem in den Bereichen, in denen für Gesetzesänderungen nicht nur eine einfache Mehrheit, sondern eine Zweidrittelmehrheit gefordert ist. Auch bei Vorschlägen, bei denen die Zustimmung der Bundesrepublik zu Konventionen der ILO in Frage steht, ist mit politischen Schwierigkeiten zu rechnen. Dies deutlich zu machen, heißt freilich nicht, daß Reformschritte in diese Richtung zu unterbleiben hätten; auch die Ratifikation für internationale Konventionen kann widerrufen werden, wenn sie sich als nicht zweckmäßig erweisen (wie es bei der Beseitigung des Monopols der Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit der Fall ist). Gerade wegen der politischen Schwierigkeiten, internationale Festlegungen wieder korrigieren zu müssen, empfiehlt es sich, schon im Vorfeld darauf zu achten, daß sie nicht im Widerspruch zur ökonomischen Zweckmäßigkeit stehen. Dies ist ganz besonders bedeutsam im Zusammenhang mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, worauf im folgenden Kapitel näher eingegangen wird.

## F. EG-Binnenmarkt und Regulierung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik

### I. Problemstellung

Bis Ende 1992 soll der europäische Binnenmarkt verwirklicht werden; es ist vorgesehen, die Grenzkontrollen zu beseitigen, die technischen Normen zu vereinheitlichen, die indirekten Steuern weitgehend zu harmonisieren, öffentliche Aufträge EG-weit auszuschreiben sowie die Kapital- und Dienstleistungsmärkte zu liberalisieren. Als Folge dieser Maßnahmen wird erwartet, daß es zu einem Wachstumsschub in der EG kommt. Höhere Wachstumsraten des Sozialprodukts und Beschäftigungsgewinne werden für wahrscheinlich gehalten, weil sich der Wettbewerb verschärft, Skalenerträge in der Produktion und im Absatz realisiert und die Standortvorteile der einzelnen Mitgliedsländer effizienter genutzt werden können.

In der Bundesrepublik wird befürchtet, daß die Schaffung des Binnenmarktes zu einer verstärkten Verlagerung von Arbeitsplätzen in Länder der Gemeinschaft führen könnte, in denen die Arbeitskosten, nicht zuletzt bedingt durch ein geringeres Regulierungsniveau der Arbeitsmärkte, wesentlich niedriger liegen. Es wird die Sorge geäußert, daß die Argumente derjenigen gestärkt werden, die bislang schon in der Inflexibilität des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik einen Nachteil im Standortwettbewerb und ein Hemmnis für mehr Beschäftigung sehen und deshalb eine Deregulierung für notwendig erachten. Mit dem Schlagwort, es dürfe in der EG kein "Sozial-Dumping" geben, wird deshalb z.B. von Gewerkschaftsseite gefordert, daß in einem einheitlichen Binnenmarkt die bisherigen Sozialstandards der Bundesrepublik nicht angetastet werden dürften [Breit, 1988; Steinkühler, 1988]. Statt dessen sollten in den Ländern, die aufgrund ihrer geringen Arbeitskosten besonders attraktiv für den Zustrom von Kapital sind, die Sozialstandards angehoben und so bestehende Unterschiede im Regulierungs- und Kostengefälle verringert werden. Aus diesem Grund treten die Gewerkschaften und viele Sozialpolitiker für ein sogenanntes "Sockelgesetz" ein.<sup>1</sup> Ein solches Gesetz soll

<sup>1</sup> Das Schlagwort vom "Sozial-Dumping" unterstellt implizit, daß fairer internationaler Handel nur dann möglich sei, wenn keine Unterschiede

Mindeststandards in allen Mitgliedsländern vorschreiben, aber höhere Standards in solchen Ländern zulassen, in denen - wie in der Bundesrepublik - ein hohes Regulierungsniveau besteht. Der Europäische Gewerkschaftsbund hat sich diesen Forderungen angeschlossen; Ende 1988 wurde der Entwurf einer "EG-Charta für soziale Grundrechte" vorgelegt [Europäischer Gewerkschaftsbund, 1988].

Im folgenden wird zunächst der Frage nachgegangen, ob zu erwarten ist, daß im EG-Binnenmarkt der Standortwettbewerb aufgrund von Unterschieden in der Arbeitsmarktregulierung zunehmen wird. Dann wird aufgezeigt, wie die rechtlichen und politischen Bedingungen für eine administrative Harmonisierung der Arbeitsmarktregulierung in der EG sind. Zum Schluß werden einige wirtschaftspolitische Folgerungen hinsichtlich der Arbeitsmarktregulierung in der Bundesrepublik gezogen.

## **II. Verschärfter Standortwettbewerb im EG-Binnenmarkt aufgrund von Unterschieden in der Arbeitsmarktregulierung?**

Eine Abwanderung von Kapital und Arbeitsplätzen in Länder mit niedrigeren Sozialstandards (geringerer Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes) als Folge der Vollendung des Binnenmarktes ist grundsätzlich denkbar. Ob es dazu kommt und wie stark die Wanderungsströme sein werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Im einzelnen ist entscheidend,

- ob durch die Schaffung des Binnenmarktes tatsächlich wesentliche Hemmnisse beseitigt werden, die einer besseren Nutzung der Standortvorteile der einzelnen Mitgliedstaaten bislang im Wege standen,
- ob die Beseitigung von Handelshemmnissen solche Produktionen be-

---

in den Sozialstandards zwischen Ländern bestünden. Im Grunde genommen stellt die Forderung nach gleichen (oder angeglichenen) Sozialstandards nichts anderes dar als eine Wiedergeburt des alten "pauperlabor"-Arguments, mit dem Protektionsmaßnahmen begründet werden [Lal, 1981]. Nach diesem Argument sind Protektionsmaßnahmen notwendig, um Unterschiede in den Lohnkosten zwischen Ländern auszugleichen. Wie Haberler [1936] ausgeführt hat, ist dieses Argument deshalb unhaltbar, weil die konsequente Anwendung dieses Postulats dazu führen würde, daß die Triebkräfte für internationalen Handel wegfielen. Denn Kostenunterschiede sind vielfach die Ursache für internationalen Handel.

trifft, für die die Kosten der Arbeitsmarktregulierung von großer Bedeutung sind,

- ob es zwischen der Bundesrepublik einerseits und den anderen Mitgliedsländern andererseits deutliche Unterschiede im Regulierungsniveau gibt, die nicht durch entsprechende Unterschiede in der Arbeitsproduktivität bzw. in den Lohnkosten ausgeglichen werden,
- welche Wechselkurssysteme zwischen den Mitgliedsländern bestehen.

Das Programm zur Schaffung des Binnenmarktes sieht eine Vielzahl von Maßnahmen vor, die nach Einschätzung der Kommission notwendig sind, um den freien Austausch von Gütern und Diensten sowie die Mobilität von Personen und Kapital im Gemeinsamen Markt zu gewährleisten. Wie groß die Effekte dieser Maßnahmen sein werden, läßt sich schwer prognostizieren. Vielfach wird erwartet, daß sie beträchtlich sind: Untersuchungen, die im Auftrage der EG-Kommission durchgeführt wurden, kommen zu dem Ergebnis, die Verwirklichung des Binnenmarktes werde zu einem Wachstumsschub von 4-7 vH und innerhalb von sechs Jahren zu fast 2 Mill. zusätzlichen Arbeitsplätzen führen [Kommission, b; Cecchini, 1988]. Diese Schätzungen werden zum Teil für zu optimistisch [Empirica, 1989], teils für zu pessimistisch gehalten [Grimm et al., 1989]. Prognosen über die Wachstums- und Beschäftigungseffekte des Binnenmarktes sind vor allem deshalb mit großen Unsicherheiten behaftet, weil nicht voraussehbar ist, wie die Unternehmen, Konsumenten und Regierungen in den Mitgliedstaaten auf Veränderungen in den Rahmendaten reagieren. Deshalb ist es auch schwierig zu prognostizieren, in welchem Umfang es tatsächlich zu einer besseren Nutzung von Standortvorteilen im Binnenmarkt kommen wird. Gewiß ist jedoch, daß eine wichtige Bedingung für mehr Wachstum und Beschäftigung in Westeuropa nicht erfüllt wäre, wenn Maßnahmen beschlossen werden, mit denen eine effizientere Nutzung von Standortvorteilen in den einzelnen Mitgliedsländern unterbunden werden soll.

Allgemein wird erwartet, daß das Programm zur Schaffung des Binnenmarktes vor allem den Dienstleistungsbereich und weniger den Industriesektor zu Anpassungsmaßnahmen zwingen wird. Dies wird damit begründet, daß die industrielle Integration in den vergangenen 30 Jahren bereits weit vorangeschritten sei. Nur für eine recht kleine Anzahl von Industriebranchen, die durch hohe nichttarifäre Handelshemmnisse bislang geschützt waren und die auch durch eine geringe innergemein-

schaftliche Handelsverflechtung gekennzeichnet sind, werden vergleichsweise große Integrationseffekte vermutet. Dazu gehören der Kesselbau, der Bergbau, die Eisen- und Stahlindustrie, der Schiffbau, der Schienenfahrzeugbau, die Medizintechnik, die Pharmazeutische Industrie sowie einige Nahrungs- und Genußmittelindustrien [Kommission, c]. Bei diesen Wirtschaftszweigen handelt es sich um Industrien, deren Standorte teils von naturräumlichen Faktoren und teils von der Verfügbarkeit hochqualifizierter Arbeitskräfte abhängen. Industrien, deren Standortentscheidungen typischerweise sehr stark von den Arbeitskosten bestimmt sind wie die Textil-, Bekleidungs- oder -Schuhindustrie, zeichnen sich durch einen hohen innergemeinschaftlichen Verflechtungsgrad und geringe nichttarifäre Handelshemmnisse im Binnenhandel aus.<sup>1</sup> Sie gelten als wenig betroffen von den Maßnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes [Kommission, c].

Allerdings gilt zu bedenken, daß zwischen der Bundesrepublik und den neuen Mitgliedsländern Griechenland, Spanien und Portugal noch große ungenutzte Spezialisierungsvorteile bestehen dürften. Handels-schaffung und Standortverlagerungen zwischen der Bundesrepublik und diesen Ländern wären allerdings eher der Erweiterung der EG als dem Programm zur Schaffung des Binnenmarktes zuzurechnen.

Was Unterschiede im Regulierungsniveau der Arbeitsmärkte zwischen der Bundesrepublik und den anderen Mitgliedsländern betrifft, so gehört die Bundesrepublik zu den Ländern mit recht weitgehenden Schutzbestimmungen. Noch stärker sind die Arbeitsmärkte in Frankreich und Italien reguliert. Geringer ist das Regulierungsniveau in den Niederlanden, Dänemark und Irland und insbesondere im Vereinigten Königreich. In den neuen Beitrittsländern Griechenland, Portugal und Spanien gibt es zwar in Teilbereichen eine recht umfassende Regulierung des Arbeitsmarktes; dies trifft insbesondere auf Griechenland zu [Emerson, 1988]. Ein entscheidender Unterschied zu den anderen Ländern dürfte aber darin liegen, daß die Rechtsdurchsetzung weniger stringent gehandhabt wird. Deshalb sind die Kosten der Arbeitsmarktregulierung dort wohl geringer einzuschätzen als etwa in der Bundesrepublik. Unterschiede in

<sup>1</sup> Die Kosten der Arbeitsmarktregulierung können allerdings auch für sachkapitalintensive Produktionen Bedeutung erlangen. Dies ist z.B. der Fall, wenn durch Regulierungen die Maschinenlaufzeiten beschränkt werden.

den Kosten durch die Arbeitsmarktregulierung zwischen den Mitgliedsländern sind allerdings nur dann wirksam für Standortentscheidungen von Unternehmen, wenn sie nicht durch entsprechende Produktivitäts- oder Lohnkostenunterschiede ausgeglichen werden.

Vorausgesetzt, die Maßnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes würden Anlaß zu Standortverlagerungen geben, und unterstellt, die verschiedenen Arbeitsmarktsysteme begründeten wesentliche Wettbewerbsunterschiede, so wäre die Abwanderung von Kapital und Arbeitsplätzen vor allem dann zu erwarten, wenn feste Wechselkurse zwischen den Mitgliedsländern beständen. Flexible Wechselkurse würden auf mittlere Sicht hingegen die Unterschiede im Verhältnis zwischen Regulierungskosten und Produktivität ausgleichen.<sup>1</sup> Im Rahmen des Europäischen Währungssystems sind die Wechselkurse zwischen einer Gruppe von Mitgliedsländern innerhalb von Bandbreiten fixiert; einige Mitgliedsländer sind allerdings dem Europäischen Währungssystem bislang nicht beigetreten oder haben freie Wechselkurse beibehalten. Dies sind das Vereinigte Königreich, Spanien und Portugal: Länder, in denen die Kosten aufgrund der Arbeitsmarktregulierung vergleichsweise niedrig liegen. Unterschiede in den Arbeitskosten zwischen diesen Ländern und der Bundesrepublik können also durch laufende Wechselkursänderungen ausgeglichen werden. Die Chancen für einen Ausgleich über die Wechselkurse verringern sich dann, wenn diese Länder feste Wechselkurse gegenüber den Mitgliedsländern einführen. Die Ausgleichsmöglichkeiten von Wechselkursen fallen gänzlich weg, wenn eine einheitliche Währung in der EG geschaffen wird, was langfristig angestrebt wird. Die Befürchtungen, der EG-Binnenmarkt führe aufgrund von Unterschieden in der Arbeitsmarktregulierung zu Arbeitsplatzverlagerungen sind also um so berechtigter, je schneller die Währungsintegration in Europa voranschreitet.

Letztlich läßt sich im einzelnen nicht abschätzen, wie groß die Standortverlagerungen aufgrund von Unterschieden im Regulierungsniveau der Arbeitsmärkte ausfallen werden. Sehr wahrscheinlich ist aber, daß der Wettbewerb der Standorte in einem einheitlichen Binnenmarkt

---

<sup>1</sup> Dies gilt allerdings nur gesamtwirtschaftlich. Für arbeitsintensive Branchen, in denen die Kosten der Arbeitsmarktregulierung einen überdurchschnittlichen Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit ausüben, ist ein vollständiger Ausgleich von Unterschieden zwischen Regulierungskosten und Produktivität durch flexible Wechselkurse nicht zu erwarten.

zunehmen wird. Für die Attraktivität von Standorten ist eine Reihe von Faktoren bestimmend: Produktivität, Infrastrukturausstattung, Steuerbelastung, soziales Klima, Lohnkosten, Lohnnebenkosten und natürlich auch die Kosten der Arbeitsmarktregulierung. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß die Attraktivität der Bundesrepublik als Standort in der EG in den achtziger Jahren nicht groß gewesen ist und gegenüber 1980 deutlich abgenommen hat. Darauf deuten zumindest Entwicklung und Umfang der Direktinvestitionen der Bundesrepublik in den übrigen Mitgliedsländern sowie die der Partnerländer in der Bundesrepublik hin. In allen Partnerländern (Ausnahme: Vereinigtes Königreich, Niederlande) waren die deutschen Direktinvestitionen umfangreicher als die der entsprechenden Länder in der Bundesrepublik. Die deutschen Direktinvestitionen in den EG-Mitgliedsländern haben zwischen 1980 und 1986 auch wesentlich stärker zugenommen (um 97 vH) als die ausländischen Direktinvestitionen im Inland (um 35 vH). Im Jahr 1986 übertrafen die deutschen Direktinvestitionen in den Partnerländern die Direktinvestitionen aus diesen Ländern in der Bundesrepublik um 72 vH; 1980 hatten die deutschen Direktinvestitionen die ausländischen erst um 18 vH überstiegen (vgl. Tabelle 7).

Der zunehmende negative Saldo der Direktinvestitionen deutet auf eine verschlechterte Wettbewerbsposition der Bundesrepublik als Standort für Investitionen hin. In dieselbe Richtung weist die Tatsache, daß Investoren aus Drittländern andere EG-Länder als Standort bevorzugen [Donges, 1989]. Beschäftigungsgewinne kann die Bundesrepublik im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes vor allem dann erzielen, wenn sie attraktiv für Investitionen aus anderen Ländern ist. Durch den Binnenmarkt kommen Anpassungserfordernisse auf die Bundesrepublik zu, die auch die Regulierung des Arbeitsmarktes zunehmend in Frage stellen. Bestrebungen, auf eine EG-weite Harmonisierung der Arbeitsmarktverfassungen hinzuwirken, sind vor diesem Hintergrund zu sehen.<sup>1</sup> Im fol-

<sup>1</sup> "Solange unterschiedliche Lohnkosten bestehen, existiert ... ein elementares Eigeninteresse der Gewerkschaften aus den 'reicheren' Mitgliedstaaten, ihre Partnerorganisationen aus den weniger entwickelten Teilen der Gemeinschaft nach Kräften zu unterstützen - ein gut ausgebautes Arbeitsrecht in Großbritannien oder Portugal schützt vor Produktionsverlagerungen und macht die deutschen Arbeitsplätze sicherer. Es mag nicht üblich sein, die Dinge so deutlich beim Namen zu nennen, aber Solidarität war auch in der Vergangenheit nicht nur ein

Tabelle 7 - Direktinvestitionen von Unternehmen der Bundesrepublik in den EG-Ländern und Direktinvestitionen aus EG-Ländern in die Bundesrepublik 1980 und 1986

Bestimmungsland/ Ursprungsland	Direktinvestitionen der Bundesrepublik im Ausland			Ausländische Direktin- vestitionen in der Bundes- republik			Saldo	
	1980	1986	Veränderung 1980/1986	1980	1986	Veränderung 1980/1986	1980	1986
	Mill. DM		vH	Mill. DM		vH	Mill. DM	
Belgien	2933	5631	+ 92,0	1114	1231	+ 10,5	-1819	- 4400
Dänemark	667	823	+ 23,4	566	748	+ 32,2	- 101	- 75
Frankreich	8253	10904	+ 32,1	4508	5836	+ 29,5	-3745	- 5068
Griechenland	446	583	+ 30,7	32	43	+ 34,4	- 414	- 540
Vereinigtes Königreich	3063	6551	+113,9	5964	8914	+ 49,5	+2901	+ 2363
Irland	406	542	+ 33,5	63	16	- 74,6	- 443	- 526
Italien	2002	5149	+157,2	769	1661	+116,0	-1231	- 3488
Luxemburg	4874	7299	+ 49,8	1340	683	- 49,0	-3534	- 6616
Niederlande	4711	10253	+117,6	8489	11396	+ 34,2	+3778	+ 1143
Portugal	273	493	+ 80,5	8	15	+ 87,5	- 265	- 478
Spanien	2408	4723	+ 96,1	89	231	+159,6	-2319	- 4492
EG insgesamt	26909	52951	+ 96,8	22813	30774	+ 34,9	-4096	-22177
Welt insgesamt	74353	134009	+ 80,2	71758	95301	+ 32,8	-2595	-38708

Quelle: Deutsche Bundesbank [1988]; eigene Berechnungen.

genden soll der Frage nachgegangen werden, wie die rechtlichen und politischen Bedingungen für eine Harmonisierung der Arbeitsmarktregulierung in der EG sind.

### III. Zum institutionellen Rahmen und zum Stand der Bestrebungen für eine Harmonisierung der Arbeitsmarktregulierung in der EG

Im EWG-Vertrag von 1957 ist festgelegt worden, daß eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte in den Mitgliedsländern angestrebt wird und daß auf "dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung" ermöglicht werden soll (Art. 117 Abs. 1). Eine solche Entwicklung sollte sich nach Auffassung der Mitgliedstaaten auf verschiedenen Wegen ergeben (Art. 117 Abs. 2):

moralisches Prinzip, sondern immer auch objektive Voraussetzung für die Wahrung elementarer Eigeninteressen." [Däubler, 1988, S. 466].

- aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes,
- aus den im EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahren,
- aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Im Vertrag selbst finden sich zwei Vorschriften, die die Souveränität der Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsmarktverfassung einschränken. Art. 119 verpflichtet die Mitgliedstaaten, "den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen" anzuwenden, und in Art. 120 ist das Bestreben der Mitgliedstaaten dokumentiert, daß "die bestehende Gleichwertigkeit der Ordnung über die bezahlte Freizeit beizubehalten sei". Diese Bestimmungen sind auf Betreiben Frankreichs in den Vertrag aufgenommen worden. Frankreich verfügte zur Zeit der Vertragsverhandlungen über ein vergleichsweise weit entwickeltes System sozialer Leistungen und Schutzbestimmungen mit entsprechenden Lasten für die Unternehmen und befürchtete im Gemeinsamen Markt Wettbewerbsnachteile. Deshalb drängte die französische Delegation auf eine vorherige Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktverfassungen. Dagegen betrachtete die deutsche Verhandlungsdelegation die Lasten der sozialen Standards nicht als künstliche (wettbewerbsverzerrende), sondern als natürliche (standortbedingte) Kosten, die in einem gemeinsamen Markt nicht administrativ angepaßt werden müßten. Die Aufnahme der Art. 119 und Art. 120 in den EWG-Vertrag und der Verzicht auf weitere arbeitsrechtliche Normen im Vertragswerk waren das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Frankreich und der Bundesrepublik [Runge, 1972, S. 33].

Was das vorgesehene Verfahren nach dem EWG-Vertrag zur Angleichung von Rechtsvorschriften betrifft, so kann die Kommission Vorschläge für eine Harmonisierung von Arbeitsrechtsnormen machen, sofern sich solche Vorschriften "unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken". Solche Vorschläge müssen vom Ministerrat einstimmig beschlossen werden, wenn sie Rechtskraft erlangen sollen (Art. 100). Ansonsten beauftragt der EWG-Vertrag die Kommission lediglich, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern (Art. 118).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Unter anderem auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der sozialen Sicherheit, der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit sowie

Bis 1972 sind die Organe der EG in arbeitsrechtlicher Hinsicht kaum aktiv gewesen.<sup>1</sup> Als die Gemeinschaft im Jahr 1972 von sechs auf neun Mitgliedsländer erweitert wurde, erklärten die Regierungen, daß sie in Zukunft der Sozialpolitik die gleiche Aufmerksamkeit schenken wollten wie der ökonomischen Integration. In der Folgezeit sind einige Richtlinien beschlossen worden, die zum Teil auch das deutsche Arbeitsrecht nicht unberührt ließen (vgl. Übersicht 5). Aufgrund der Massenentlassungsrichtlinie von 1975 wurde der Begriff der Massenentlassungen im Kündigungsschutzgesetz geändert. Eine Richtlinie aus dem Jahr 1977 über die Wahrung von Arbeitnehmerinteressen bei Betriebsübernahmen hatte die Neufassung des § 613a BGB im Jahr 1988 zur Folge. Zwei Richtlinien über die Gleichberechtigung (1975 und 1976) waren Auslöser für die Antidiskriminierungsvorschrift des § 611a BGB. Eine Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers blieb hinter dem zurück, was das deutsche Recht an Schutz gewährleistet.

Seit 1980 sind mit Ausnahme von Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die ohne Folgen für das deutsche Recht blieben, keine Beschlüsse mehr gefaßt worden. Vorschläge der Kommission etwa über Teilzeitarbeit oder Empfehlungen über Arbeitszeitverkürzungen führten nicht zu Beschlüssen im Ministerrat. Insbesondere die britische Regierung hat sich gegen eine weitere Harmonisierung von Arbeitsrechtsnormen in Westeuropa gestellt; sie war schon Anfang der achtziger Jahre der Auffassung, daß nicht vermehrte Regulierung sondern Deregulierung das Gebot der Stunde sei, um die Beschäftigungsprobleme in Europa erfolgreich anzugehen.

In der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986, die die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen soll, daß der Binnenmarkt verwirklicht werden kann, werden die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane auf dem Gebiet des Arbeitsrechts partiell erweitert. Art. 18 EEA bestimmt, daß Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, vom Rat nunmehr

---

des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Hepple [1987, S. 77-82] und Däubler [1988, S. 464].

Übersicht 5 - Vom EG-Ministerrat erlassene Richtlinien in den Bereichen  
Arbeitsrecht und Gleichbehandlung von Frauen und Männern 1975-1986

Arbeitsrecht

1. Richtlinie 75/129 vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen
2. Richtlinie 77/185 vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen
3. Richtlinie 80/987 vom 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers

Gleichbehandlung von Frauen und Männern

1. Richtlinie 75/117 vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen
2. Richtlinie 76/207 vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen
3. Richtlinie 79/7 vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit
4. Richtlinie 86/378 vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit
5. Richtlinie 86/613 vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz

Quelle: Kommission [c].

auch mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können. Davon sind zwar ausdrücklich unter anderem die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer ausgenommen. Auf diesem Gebiet ist also nach wie vor für rechtskräftige Entscheidungen Einstimmigkeit im Ministerrat erforderlich. Eine wichtige Ausnahme bilden aber Bestimmungen zur Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz. Beschlüsse des Ministerrats über diesbezügliche Mindestvorschriften sind auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit qualifizierter Mehrheit möglich (Art. 21 EEA).

Erheblicher sozialpolitischer Handlungsspielraum wurde der EG auch durch die Strukturfonds (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung, Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fond für regionale Entwicklung) zugesprochen. Mit Hilfe der Strukturfonds soll der soziale Zusammenhalt gestärkt werden, "um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern" (Art. 23 EEA).

Die Kommission war offensichtlich zunächst nicht der Ansicht, daß eine Harmonisierung von Arbeitsmarktregulierungen notwendig sei, um einen einheitlichen Binnenmarkt in Europa zu schaffen. Im Weißbuch der Kommission aus dem Jahr 1985 finden sich keine Maßnahmen aus dem Bereich der Arbeitsmarktverfassung, die aus der Sicht der Kommission zu ergreifen wären, um die Schaffung des Binnenmarktes sicherzustellen [vgl. Kommission, a]. Inzwischen scheint es in der Kommission aber Kräfte zu geben, die die Formulierung von sozialen Grundrechten im Binnenmarkt für erforderlich halten. In einem Bericht einer interdirektionalen Arbeitsgruppe wird zwar einerseits eine vollständige Harmonisierung durch Rechtsvorschriften als wenig wünschenswert und unrealistisch abgelehnt, andererseits aber auch der Ansicht widersprochen, daß Sozialvorschriften dem Wettbewerb ausgesetzt werden sollten [Kommission, c]. In einem anderen Arbeitsdokument der Kommission zur sozialen Dimension des Binnenmarktes wird herausgestellt, daß die Angleichung bestimmter Normen Schwierigkeiten für Unternehmen in einzelnen Ländern der Gemeinschaften bewirken könnte; es wird aber auch betont, daß eine administrative Harmonisierung von Vorschriften für den Arbeitsmarkt integrativ wirken würde [Kommission, d]. Die Regierungen einzelner Mitgliedsländer scheinen der Ansicht zu sein, daß es einer Rechtsangleichung bedürfe. Im Herbst 1988 haben die Regierungschefs die Kommission aufgefordert, Vorschläge dafür zu unterbreiten [Die Welt vom 24. Februar 1989]. Die Kommission hat daraufhin zunächst den Wirtschafts- und Sozialausschuß gebeten, eingehende Überlegungen zum möglichen Inhalt einer "EG-Charta der sozialen Grundrechte" anzustellen [EG, 1989]. Im Februar 1989 hat der Ausschuß, dem Vertreter der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und anderer Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens angehören, eine diesbezügliche Stellungnahme verabschiedet. In der Stellungnahme spricht sich der Ausschuß für einen Katalog sozialer Grundrechte aus. Widersprüchlich ist die Stellungnahme hinsichtlich der

Frage, auf welchem Wege eine Harmonisierung erreicht und wie einheitliche Rechte gesichert werden sollen. Einerseits wird ausgeführt, daß die "Modalitäten der praktischen Anwendung der auf Gemeinschaftsebene anerkannten Grundprinzipien und -rechte ... grundsätzlich dem Ermessen der Mitgliedstaaten, der Berufszweige, der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen überlassen [bleiben] und in einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und/oder Tarifverhandlungen festgelegt" werden sollten. Andererseits fordert der Ausschuß, daß "die im EWG-Vertrag vorgesehenen Instrumente und Verfahren eingesetzt werden [müssen], um die Wahrung der sozialen Grundrechte in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sicherzustellen und die für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes unverzichtbaren Sofortmaßnahmen zu ergreifen" [EG, 1989, S. 5 und 12].

#### **IV. Fazit und wirtschaftspolitische Implikationen**

Mit großer Wahrscheinlichkeit ist damit zu rechnen, daß im Zuge der Vollendung des EG-Binnenmarktes die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedsländern zunimmt. Damit wird verbunden sein, daß Kapital und Arbeitsplätze ins Ausland abwandern, daß aber auch Arbeitsplätze in der Bundesrepublik neu entstehen werden. Dieser integrationsbedingte Strukturwandel ist eine Voraussetzung dafür, daß die Wachstums- und Beschäftigungseffekte, die durch den Binnenmarkt erwartet werden, eintreten. In welchen Ländern die Beschäftigung wie stark zunimmt, läßt sich a priori nicht bestimmen. Zu erwarten ist, daß Beschäftigungsgewinne vor allem dort zu erzielen sein werden, wo die Standorte attraktiv für den Zustrom von mobilem Kapital sind. Die Attraktivität von Standorten wird durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt, unter anderem durch die Kosten der Arbeitsmarktregulierung. Deregulierung ist ein Ansatzpunkt zur Verbesserung der Chancen im Standortwettbewerb.

Die Bedeutung der Arbeitsmarktregulierung als Faktor im Standortwettbewerb ist in der Bundesrepublik zunehmend erkannt worden. Das ist der Hintergrund für Forderungen, die Arbeitsmarktregulierung in den einzelnen Mitgliedsländern auf administrativem Weg einander anzugleichen. Auch in einigen anderen Mitgliedsländern und in der Kommission scheint es Kräfte zu geben, die es für wünschenswert halten, durch

ein "Sockelgesetz" auf EG-Ebene einen Standortwettbewerb einzugrenzen. Ein solches Sockelgesetz würde die Kostenunterschiede aufgrund unterschiedlicher Sozialstandards reduzieren, vorausgesetzt die Mindeststandards lägen über denen der Länder mit den bislang am wenigsten regulierten Arbeitsmärkten.<sup>1</sup> Für die Rechtswirksamkeit eines solchen Sockelgesetzes wäre es notwendig, daß alle Mitgliedsländer anerkennen, eine solche Regelung sei Gegenstand der Errichtung oder des Funktionierens des Binnenmarktes; es müßte im Ministerrat einstimmig beschlossen werden. Unterschiedliche Auffassungen diesbezüglich und unterschiedliche Interessenlagen zwischen den Mitgliedsländern lassen zwar die Wahrscheinlichkeit gegenwärtig gering erscheinen, daß es zu einer Harmonisierung der Arbeitsmarktregeln auf diesem Wege kommt. Die südeuropäischen Länder, die bei einer solchen Harmonisierung vermutlich Wettbewerbsvorteile verlieren würden, könnten aber möglicherweise zu einer Zustimmung bewegt werden, wenn ihnen im Gegenzug verstärkt finanzielle Mittel etwa im Rahmen des Strukturfonds angeboten werden. Mit finanziellen oder anderen Zugeständnissen könnte unter Umständen auch die britische Regierung bewegt werden, ihre ablehnende Haltung gegenüber mehr Regulierungskompetenzen der Gemeinschaftsorgane für den Arbeitsmarkt aufzugeben.

Die Bundesregierung sollte Entwicklungen nicht unterstützen, die auf eine administrative Harmonisierung der Arbeitsmarktregulierung in der EG hinauslaufen. Wenn aufgrund der Regulierungen des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Wettbewerbsnachteile im europäischen Binnenmarkt befürchtet werden, so sollte dies vielmehr Anlaß dafür sein, die ohnehin als schädlich für mehr Beschäftigung identifizierten Regeln gemäß den in diesem Gutachten unterbreiteten Vorschlägen abzubauen (vgl. Kapitel E). Dann ließen sich die positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte, die der Binnenmarkt in der Bundesrepublik bewirken könnte, noch ausweiten. Alle Maßnahmen, die zum Inhalt haben, die Anpassungserfordernisse durch mehr Regulierung und Umverteilung in Europa aufzufangen, gefährden hingegen die positiven Beschäftigungs- und Wachstumseffekte des Binnenmarktes. Hinzu kommt, daß eine EG-

<sup>1</sup> Ein Sockelgesetz mit Mindeststandards, die denen der Länder mit den niedrigsten Standards entsprechen, hätte keine kostennivellierende Wirkung und wäre deshalb wohl auch aus Sicht derjenigen, die einen stärkeren Wettbewerb befürchten, überflüssig.

weite Harmonisierung nur solche Anpassungserfordernisse reduzieren könnte, die aus einer verstärkten Arbeitsteilung mit EG-Ländern resultiert. Gegenüber Drittländern, vor allem den Vereinigten Staaten, Japan und den Schwellenländern ist es aber ohnehin erforderlich, Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu ergreifen. Ein Verzicht auf eine EG-weite Harmonisierung der Arbeitsmarktregeln bedeutet nicht, daß die bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern auf Dauer festgeschrieben sind. Wenn die bislang ärmeren Mitgliedsländer in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung aufholen, ist es möglich, dort die Sozialstandards beschäftigungskonform zu erhöhen.

## Literaturverzeichnis

- ABRAHAMSEN, Yngve, Heinz KAPLANEK, Bernd SCHIPS, Arbeitsmarkttheorie, Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung in der Schweiz. Beiträge zur empirischen Wirtschaftsforschung, Bd. 1, Grösch 1986.
- ADAMY, Wilhelm, "Deregulierung des Arbeitsmarktes - Zwischenbilanz des Beschäftigungsförderungsgesetzes". WSI-Mitteilungen, Vol. 41, 1988, S. 475-482.
- ADDISON, John T., Knut GERLACH, "Gewerkschaften und Produktivität. Fehlallokation von Ressourcen oder Produktivitätssteigerung?". Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 139, 1983, S. 215-228.
- ADOMEIT, Klaus, "Das Günstigkeitsprinzip - neu verstanden". Neue Juristische Wochenschrift, 1984, S. 26 f.
- AKERLOF, George A., "Labor Contracts as Partial Gift Exchange". Quarterly Journal of Economics, Vol. 97, 1982, S. 543-569.
- , An Economic Theorist's Book of Tales. Cambridge 1984.
- ANSEY, Siegfried, Wolfgang KOBERSKI, "Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen". Arbeit und Recht, 1987, S. 230 ff.
- AUER, Peter, Christian ENGELL, "Großbritannien, Reformdefizite durch betrieblichen Antagonismus". In: Peter AUER, Boris PENTH, Peter TERGEIST (Hrsg.), Arbeitspolitische Reformen in Industriestaaten. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt/M. 1983, S. 93-118.
- BACOT, Maryse et al., La législation relative à la protection de l'emploi et son impact sur les politiques des entreprises. Paris 1977.
- BAIRD, Charles W., Prices and Markets: Intermediate Microeconomics. San Francisco 1982.
- [1985a], "Labor Law and Entrepreneurial Discovery". Austrian Economic Newsletter, Vol. 6, 1985, Nr. 1, S. 1-5.
- [1985b], "Labor Law and the First Amendment". The Cato Journal, Vol. 5, 1985, Nr. 1, S. 203-218.
- , "Labor Law and Labor-Management Cooperation: Two Incompatible Views". The Cato Journal, Vol. 7, 1987, Nr. 3, S. 933-950.
- , "The Varieties of 'Right-to-Work': An Essay in Honor of W.H. Hutt". Managerial and Decision Economics. Dezember 1988.
- BALLON, Robert J., Labor Management Relations in Japan. Sophia University, Institute of Comparative Culture, Business Series, 107, Tokio 1986.

- BALLON, Robert J., Japan's Salary System. Sophia University, Institute of Comparative Culture, Business Series, 120, Tokio 1988.
- BAUMOL, William J., Robert D. WILLIG, "Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly". Quarterly Journal of Economics, Vol. 96, 1981, S. 404-431.
- , Elizabeth E. BAILEY, Robert D. WILLIG, Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York 1982.
- BEAN, Charles R., Peter R. LAYARD, Steven J. NICKELL, "The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study". *Economica*, Vol. 53, 1986, (Unemployment Supplement) S. S1-S22.
- BECKER, Friedrich, "Leiharbeitsverhältnis und Kündigungsschutz". In: Das Arbeitsrecht der Gegenwart. Jahrbuch für das gesamte Arbeitsrecht und die Arbeitsgerichtsbarkeit, Bd. 21, Dokumentation für das Jahr 1983, Berlin 1984, S. 35-47.
- , Jörg WULFGRAMM, Kommentar zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. 3. Aufl., Neuwied 1985.
- BEENSTOCK, Michael, Valerie BRASSE, Insurance for Unemployment. London 1986.
- BELL, Linda A., Elizabeth A. HALL, Daniel R. HAYES, The Incidence of Union Concessions in the 1980s: What, Where, and Why? Federal Reserve Bank of New York, Research Papers, 8819, New York, August 1988.
- BENDA, Ernst, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat. Göttingen 1966.
- , Sozialrechtliche Eigentumspositionen im Arbeitskampf. Ein Beitrag zur Diskussion um die Änderung des § 116 AFG. Baden-Baden 1986.
- BERGER, Jürgen, Einführung in das österreichische Arbeits- und Sozialrecht. 4. Aufl., Wien 1988.
- BERTHOLD, Norbert, Lohnstarrheit und Arbeitslosigkeit. Schriftenreihe des Instituts für allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität, Bd. 25, Freiburg i. Br. 1987.
- BEUTHIEN, Volker, "Sozialpläne und kein Ende?". In: Bernd RÜTHERS, Wolfgang HACKER (Hrsg.), Das Betriebsverfassungsgesetz auf dem Prüfstand. Stuttgart 1983, S. 71-75.
- BIRK, Rolf, Horst KONZEN, Manfred LÖWISCH, Thomas REISER, Hugo SEITER, Gesetz zur Regelung kollektiver Arbeitskonflikte. Entwurf und Begründung. Tübingen 1988.
- BLAKE, David, Michael BEENSTOCK, "The Stochastic Analysis of Competitive Unemployment Insurance Premiums". *European Economic Review*, Vol. 32, 1988, S. 7-26.

- BREIT, Ernst, *Europäischer Binnenmarkt kein Selbstzweck: Für ein soziales Europa. Hamburger Beiträge zur Wirtschafts- und Währungs politik in Europa, H. 4, Hamburg 1988.*
- BROWN, William, "Industrial Conflict Resolution in Britain". In: Tadashi HANAMI, Roger BLANPAIN (Eds.), *Industrial Conflict Resolution in Market Economies. A Study of Canada, Great Britain and Sweden. Deventer 1987, S. 103-115.*
- BROX, Hans, Bernd RÜTHERS, *Arbeitskampfrecht. 2. Aufl., Stuttgart 1982.*
- BRUNO, Michael, Jeffrey SACHS, *Economics of Worldwide Stagflation. Oxford 1985.*
- BUCHANAN, James M., "An Economic Theory of Clubs". *Economica, Vol. 32, 1965, S. 1-14.*
- BÜCHTEMANN, Christoph F., unter Mitarbeit von Armin HÖLAND, *Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985). Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Berlin 1989.*
- BUNDESAMT FÜR INDUSTRIE, GEWERBE UND ARBEIT, *Grundzüge und Probleme der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik. 2 Bde., Bern 1980.*
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, *Arbeitsstatistik, Jahreszahlen. Nürnberg, lfd. Jgg.*
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVerfG), *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE). Tübingen, verschiedene Bände.*
- BURDA, Michael, Jeffrey SACHS, *Institutional Factors in High Unemployment in the Federal Republic of Germany. NBER Working Papers, 2241, Cambridge, Mass., 1987.*
- BUTTLER, Friedrich, "Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbedingungen". In: Helmut WINTERSTEIN (Hrsg.), *Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise/II. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 152/II, Berlin 1986, S. 9-52.*
- , "Vertragstheoretische Interpretation von Arbeitsmarktinstitutionen". In: Gottfried BOMBACH, Bernhard GAHLEN, Alfred E. OTT (Hrsg.), *Arbeitsmärkte und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Perspektiven. Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 16, Tübingen 1987, S. 203-224.*
- CALMFORS, Lars, "Trade Unions, Wage Formation and Macroeconomic Stability - an Introduction". In: Lars CALMFORS, Hendrik HORN (Eds.), *Trade Unions, Wage Formation and Macroeconomic Stability. Basingstoke 1986, S. 1-17.*
- , John DRIFFILL, "Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance". *Economic Policy, Vol. 2, 1987, S. 14-47.*

- CALVO, Guillermo, "Quasi-Walrasian Theories of Unemployment". The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 69, 1979, S. 102-107.
- CECCHINI, Paolo, Europa 92. Der Vorteil des Binnenmarktes. Baden-Baden 1988.
- CROUCH, Colin, "Conditions for Trade Union Wage Restraint". In: Leon N. LINDBERG, Brian M. BARRY (Eds.), The Politics of Inflation and Economic Stagnation. Washington 1985, S. 105-139.
- DANIEL, William Wentworth, Elizabeth STILGOE, The Impact of Employment Protection Laws. Policy Studies Institute, Vol. 44, London 1978.
- DÄUBLER, Wolfgang, Das Arbeitsrecht. 5. Aufl., Hamburg 1982.
- , Das Arbeitsrecht 1. 7. Aufl., Hamburg 1985.
- , Das Arbeitsrecht 2. 4. Aufl., Hamburg 1986.
- , "Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik". Gewerkschaftliche Monatshefte, 1988, S. 459-467.
- DELOITTE, HASKINS and SELLS (Eds.), Employment Regulations in Europe. Brüssel 1986.
- DEUTSCHE BUNDESBANK, Die Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland nach Ländern und Wirtschaftszweigen 1980 bis 1986. Beilage zu "Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank". Reihe 3, Nr. 3, Frankfurt/M., März 1988.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, Drucksache 10/2102 vom 11. 10. 1984.
- DICHMANN, Werner, "Arbeitsmarkt und Bestandsschutz". Wirtschaftsdienst, Vol. 67, 1987, S. 522-527.
- [1988a], "Die Problematik des Sozialplans". Wirtschaftsdienst, Vol. 68, 1988, S. 98-104.
- [1988b], Arbeitsmarktverfassung und Arbeitsmarktflexibilität. Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 162, Köln 1988.
- DIETZ, Rolf, Reinhard RICHARDI, Betriebsverfassungsgesetz II. 6. Aufl., München 1982.
- DOHSE, Knuth, Bestandsschutz durch Seniorität. US-amerikanische Tarifvertragsregelungen zur Einschränkung der personalpolitischen Dispositionsfreiheit der Betriebe. Berlin 1979.
- DONGES, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 360, Februar 1989.

- DONGES, Juergen B., Klaus-Dieter SCHMIDT et al., Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung. Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsstau. Kieler Studien, 216, Tübingen 1988.
- EMERSON, Michael, "Regulation or Deregulation of the Labour Market. Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries". European Economic Review, Vol. 32, 1988, S. 775-817.
- EMMERICH, Volker, "Internationale Personalberatung im Lichte des EWG-Vertrags". Beilage 3 zu Betriebs-Berater, 1989, S. 9-15.
- EMPIRICA, Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Binnenmarktes 1992 auf Sektoren und Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1989.
- ENGELS, Wolfram, Armin GUTOWSKI, Walter HAMM, Wernhard MÖSCHEL, Wolfgang STÜTZEL, Carl Christian von WEIZSÄCKER, Hans WILLGERODT, Mehr Markt im Arbeitsrecht. Frankfurt/M. 1986.
- ERNST, Angelika, Unvollkommene Vollbeschäftigung. Beschäftigungsprobleme und Beschäftigungspolitik. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, 115, Hamburg 1980.
- , Japans langer Abschied von der Vollbeschäftigung. Arbeitsmarktstrukturen und Arbeitsmarktentwicklung. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, 147, Hamburg 1986.
- , "Japans Arbeitsmarkt im Umbruch". Ifo-Schnelldienst, Vol. 40, 1987, Nr. 12, S. 10-15.
- , Dauerbeschäftigung und Flexibilität in Japan. Beschäftigungspolitik japanischer Unternehmen in Rationalisierungs- und Krisenphasen. Frankfurt/M. 1988.
- ETTER, Christian, Langfristige implizite Arbeitsverträge. Eine mikroökonomische Untersuchung ihres Einflusses auf die Lohn- und Beschäftigungsbewegungen in fünfzehn schweizerischen Wirtschaftszweigen 1950-1982. Diss., Universität Bern, Bern 1985.
- EUCKEN, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 5. Aufl., Tübingen 1975.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG), Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Die sozialen Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft". Brüssel, 22. Februar 1989.
- EUROPÄISCHER GEWERKSCHAFTSBUND, EG-Charta für soziale Grundrechte. Brüssel, Dezember 1988.
- FALKE, Josef, Armin HÖLAND, Barbara RHODE, Sabine ZIMMERMANN, Kündigungspraxis und Kündigungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland. 2 Bde., Bonn 1981.

- FELS, Gerhard, "Geldpolitik, Finanzpolitik und Tarifautonomie". In: Horst TOMANN (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Antworten auf die Stagnation. Essays zu Ehren von Bernhard Filusch*. Berlin 1986, S. 121-132.
- FLANAGAN, Robert J., "Unemployment as a Hiring Problem". *OECD Economic Studies*, 11, 1988, S. 123-154.
- FOSSUM, John A., *Labor Relations. Development, Structure, Process*. 3. Aufl., Minnesota 1985.
- FREEMAN, Richard B. [a], *Evaluating the European View that the US Has No Unemployment Problem*. NBER Working Papers, 2562, Cambridge, Mass., 1988.
- [b], *Labor Market Institutions, Constraints, and Performance*. NBER Working Papers, 2560, Cambridge, Mass., 1988.
- , Martin WEITZMAN, *Bonusses and Employment in Japan*. NBER Working Papers, 1878, Cambridge, Mass., 1986.
- FREIBURGHaus, Dieter, *Entstehungsdynamik neuer Fronten auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt*. Bern 1985.
- FULOP, Christina, *Markets for Employment*. Institute of Economic Affairs, Research Monographs, 26, London 1971.
- FUROBOTN, Eirik G., Steven N. WIGGINS, "Plant Costs, Worker Reallocation Costs and Efficiency Gains to Labor Representation on Boards of Directors". *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 140, 1984, S. 176-192.
- GAMILLSCHEG, Franz, "Die Grundrechte im Arbeitsrecht". *Archiv für die civilistische Praxis*, Vol. 164, 1964, S. 385-445.
- , *Zur Abfindung bei Verlust des Arbeitsplatzes*. Festschrift für F.W. Bosch. Bielefeld 1976, S. 209 ff.
- GAVIN, Michael K., *Labor Market Rigidities and Unemployment: the Case of Severance Costs*. Federal Reserve Board, International Finance Discussion Papers, 284, Washington, Juni 1986.
- GIERSCH, Herbert, "Arbeit, Lohn und Produktivität". *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 119, 1983, S. 1-18.
- , *Eurosklerosis*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 112, Oktober 1985.
- GLISMANN, Hans H., Sighart NEHRING, "Ladenschluß - Freiheit, die wir meinen?". In: Norbert WALTER, Hugo DICKE (Hrsg.), *Was würde Erhard heute tun?* Stuttgart 1986, S. 93-118.
- , --, "Ladenschluß in der Bundesrepublik Deutschland - eine andere Sicht". *Wirtschaft und Verwaltung*, 1988, H. 2, S. 100-113.

- GORDON, Robert, "Productivity, Wages and Prices Inside and Outside of Manufacturing in the US, Japan, and Europe". *European Economic Review*, Vol. 31, 1987, S. 685-733.
- , "Wage Gaps versus Output Gaps: Is There a Common Story for All of Europe?". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), *Macro and Micro Policies for More Growth and Employment*. Symposium 1987, Tübingen 1988, S. 97-151.
- GRAACK, Erdmann, *Die Arbeitsvermittlung in Deutschland. Entstehung - Formen - Wirksamkeit*. Stuttgart 1926.
- GREGORY, Roy, "Industrial Relations, the Law and Government Strategy". *The Political Quarterly*, Vol. 56, 1985, Nr. 1, S. 23-32.
- GRIMM, Doris, Klaus-Werner SCHATZ, Peter TRAPP, EG 1992: *Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 151, April 1989.
- GUNDLACH, Erich, "Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland?". *Die Weltwirtschaft*, 1986, H. 1, S. 74-88.
- , Klaus-Dieter SCHMIDT, *Das amerikanische Beschäftigungswunder: Was sich daraus lernen läßt*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 109, Juli 1985.
- HABERLER, Gottfried, *Theory of International Trade*. London 1936.
- HALBACH, Günter et al., *Recht der Arbeit*. Bonn 1981.
- HANAMI, Tadashi A., *Labour Law and Industrial Relations in Japan*. 2. rev. Aufl., Deventer 1985.
- HANAU, Peter, "Aktuelle Probleme der Mitbestimmung über das Arbeitsentgelt gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG". *Betriebs-Berater*, 1977, S. 350-356.
- , "Die unfertige Tarifautonomie". In: Hubert STADLER, Henning v. VIEREGGE (Hrsg.), *40 Jahre Hessen Metall ... und wie weiter?* Frankfurt/M. 1988.
- HANSON, Charles G., "Economic Significance of British Labor Law Reform". *Cato Journal*, Vol. 6, 1987, S. 851-868.
- HAYEK, Friedrich A. von, "The Use of Knowledge in Society". *The American Economic Review*, Vol. 35, 1945, S. 519-533.
- , *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Vorträge, N.F., 56, Tübingen 1968.
- , "The Pretence of Knowledge". *The Swedish Journal of Economics*, Vol. 77, 1975, S. 433-442.

- HECTOR, Pascal, Regulierungen am Arbeitsmarkt. Eine vergleichende beschäftigungspolitische Analyse für ausgewählte Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Frankfurt/M. 1988.
- HEMMER, Edmund, Sozialplanpraxis in der Bundesrepublik. Köln 1988.
- HEPPLE, Bob, "The Crisis in EEC Labour Law". The Industrial Law Journal, Vol. 16, 1987, S. 77-85.
- HERSCHEL, Wilhelm, "Zur Rechtsnatur der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen". In: Sozialreform und Sozialrecht. Festschrift für Walter Bogs. Berlin 1959, S. 125-137.
- , "Kündigungsschutz und Wettbewerb". Recht der Arbeit, 1975, S. 28 ff.
- , "Die Gefährdung der Rechtskultur". Arbeit und Recht, 1985, S. 265 ff.
- , Manfred LÖWISCH, Kommentar zum Kündigungsschutzgesetz. 6. Aufl., Heidelberg 1984.
- HILGER, Marie Luise, KIRSCHNER, Dietger (Hrsg.), Siebert/Hilger, Arbeitsrecht. Sammlung arbeitsrechtlicher Vorschriften. H. 14, Ausg. 11, Allgemeiner Arbeitsschutz, 30.9.1988, S. 1-92.
- HIRSCHMANN, Albert O., Abwanderung und Widerspruch. Tübingen 1974.
- HOLLEY jr., William H., Kenneth M. JENNINGS, The Labor Relations Process. 3. Aufl., Chicago 1988.
- HUECK, Alfred, Hans Carl NIPPERDEY, Lehrbuch des Arbeitsrechts I. 7. Aufl., Berlin 1963.
- , --, E. TOPHOVEN, Eugen STAHLHACHE, Tarifvertragsgesetz. 4. Aufl., München 1964.
- IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, Konjunkturttest - Sonderfragen - Ergebnisse. München, lfd. Jgg.
- IKURO, Takagi, "Determination of Wages in Japan". In: Joachim BERGMANN, Shigeyashi TOKUNAGA (Eds.), Economic and Social Aspects of Industrial Relations. A Comparison of the German and the Japanese System. Tokio 1984, S. 231-245.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, Beschäftigungspolitik am Markt vorbei? Schweden und Österreich. Argumente zu Wirtschaftsfragen, 100, Köln 1986.
- JÜTTEMEIER, Karl Heinz, Subsidising the Federal German Economy - Figures and Facts, 1973-1984. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 279, Februar 1987.

- KAHN-FREUND, Otto, "Der Funktionswandel des Arbeitsrechts". In: Thilo RAMM (Hrsg.), Arbeitsrecht und Politik, Quellentexte 1918-1933. Neuwied 1966, S. 211 ff.
- KITTNER, Michael, "Arbeitsmarkt und Recht - eine Einführung". In: Michael KITTNER (Hrsg.), Arbeitsmarkt - ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen. Heidelberg 1982, S. 11-127.
- , Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland I, Art. 9 Abs. 3. Neuwied 1984.
- KLAU, Friedrich, Axel MITTELSTÄDT, "Labour Market Flexibility". OECD Economic Studies, 6, 1986, S. 7-45.
- KLEINHENZ, Gerhard, "Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Von der Relativierung ökonomischer Kritik an der Sozialpolitik zu den Möglichkeiten einer Vermehrung des Volkswohls durch verstärkte Integration von Wirtschafts- und Sozialpolitik". In: Helmut WINTERSTEIN (Hrsg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise/I. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 152/I, Berlin 1986, S. 51-83.
- KNAPPE, Eckhard, Bernd FRICK (Hrsg.), Schwerbehinderte und Arbeitswelt. Frankfurt/M. 1988.
- KOBAYASHI, Maurie K., Japan - the Most Misunderstood Country. Articles on Japanese Society, Economy, Management, Organization and Labor. Tokio 1985.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission) [a], Vollendung des Binnenmarktes - Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Brüssel 1985.
- [b], The Economics of 1992. European Economy, 35, Brüssel, März 1988.
- [c], Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Zwischenbericht der interdirektionalen Gruppe. Brüssel 1988.
- [d], Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Arbeitsdokument der Kommission. SEC (88) 1148 endg., Brüssel 1988.
- KÜHL, Jürgen, "Arbeitsmarkt, Beschäftigung und Einkommen in den USA - Bericht über einige Expertengespräche vor Ort". In: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, Wirtschafts- und Arbeitsmarktvermittlung in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland. BeitrAB 96, Nürnberg 1986, S. 410-431.
- LAASER, Claus-Friedrich, Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Verkehrswesen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 270, Oktober 1986.
- LAL, Deepak, Resurrection of the Pauper-Labour-Argument. London 1981.

- LINDBECK, Assar, Dennis J. SNOWER, "Cooperation, Harassment, and Involuntary Unemployment: An Insider-Outsider Approach". *The American Economic Review*, Vol. 78, 1988, S. 167-188.
- LIPSCHITZ, Leslie, Jeroen KREMERS, Thomas MAGAR, Donough McDONALD, *The Federal Republic of Germany. Adjustment in a Surplus Country*. International Monetary Fund, Occasional Papers, 64, Washington, Januar 1989.
- LOCKYER, Cliff, *Industrial Relations*. Glasgow 1988.
- LONDON, Sheldon J., *Understand Employee Regulations. An Employer's Guide to Federal Law*. Washington 1984.
- LUDWIG, Franz, *Der gewerbsmäßige Einkommensnachweis*. Berlin 1906.
- LUHMANN, Niklas, *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt/M. 1988.
- MARELLI, Bruno, *Arbeitsvermittlung und Stellensuche in der Schweiz*. Diss., Universität Basel, Basel 1985.
- MATSUDA, Yasuhiko, "Conflict Resolution in Japanese Industrial Relations". In: Taishiro SHIRO (Ed.), *Contemporary Industrial Relations in Japan*. Tokio 1983, S. 179-203.
- MAYER, Udo, "Leiharbeit in den USA". *WSI-Mitteilungen*, Vol. 40, 1987, S. 208-213.
- MAYER-MALY, Theo, "Grundsätzliches zur kodifikatorischen Ordnung des deutschen Arbeitsrechts". *Recht der Arbeit*, 1964, S. 1 ff.
- McKENDRICK, Ewan, "The Rights of Trade Union Members - Part I of the Employment Act 1988". *The Industrial Law Journal*, Vol. 17, 1988, S. 141-161.
- MELLOR, Earl F., "Workers at the Minimum Wage or Less: Who They Are and the Jobs They Hold". U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Monthly Labor Review*, Vol. 110, 1987, Nr. 7, S. 34-38.
- MENDELSON, Susan R., *Wrongful Termination Litigation in the US and Its Effects on the Employment Relationship*. OECD, Paris 1989 (unveröff. Manuskript).
- MIETH, Wolfram, "Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen als Entlastung der Arbeitsmarktpolitik". In: Philip HERDERDORNEICH (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 127, Berlin 1982, S. 171-189.
- MINFORD, Patrick, Michael PEEL, Paul ASHTON, *The Housing Morass. Regulation, Immobility and Unemployment. An Economic Analysis of the Consequences of Government Regulation, with Proposals to Restore the Market in Rented Housing*. London 1987.

MITGLIEDER DES GERICHTSHOFES (Hrsg.), Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts. Berlin, lfd. Jgg.

NEUMANN, Helmut, "Effiziente Entlassungen durch Sozialpläne?". In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 205, Stuttgart 1988, S. 506-517.

NEUMANN, Manfred J. M., Roland SCHMIDT, Elisabeth SCHULTE, Determinants of Contract Wages in Germany. Universität Bonn, Sonderforschungsbereich 303, Discussion Paper A-221, Bonn, Januar 1989.

NEWELL, Andrew, James S. SYMONS, Corporatism, Laisser-Faire and the Rise in Unemployment. London School of Economics, Centre for Labour Economics, Discussion Papers, 260, London, November 1986.

NGO, Long Van, Horst SIEBERT, "Lay-off Restraints and the Demand for Labor". Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 139, 1983, S. 612-624.

NICKELL, Steven J., "Fixed Costs, Employment and Labour Demand Over the Cycle". *Economica*, Vol. 45, 1978, S. 329-345.

NIKISCH, Arthur, Arbeitsrecht I. 3. Aufl., Tübingen 1961.

NIPPERDEY, Hans C., Beiträge zum Tarifrecht. Mannheim 1923.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) [a], Economic Surveys, Federal Republic of Germany. Paris 1985.

-- [b], Economic Surveys, Japan. Paris 1986.

-- [c], Structural Adjustment and Economic Performance. Paris 1987.

-- [d], Economic Surveys, Austria. Paris 1988.

-- [e], Economic Surveys, Federal Republik of Germany. Paris 1988.

-- [f], Economic Surveys, Sweden. Paris 1989.

-- [g], Economies in Transition. Structural Adjustment in OECD Countries. Paris 1989.

OTT, Alfred E., Preistheorie. Eine Einführung. Darmstadt 1978.

PAQUE, Karl-Heinz [a], Wage Gaps, Hysteresis and Structural Unemployment. The West German Labour Market in the Seventies and Eighties. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 358, Februar 1989.

-- [b], Micro-Macro-Links in West-Germany's Unemployment. Kiel, April 1989, mimeo.

PEISELER, Manfred, "Probleme des befristeten Arbeitsverhältnisses". Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht, 1985, S. 238 ff.

- PELINKA, Anton, "The Austrian Experience of Social and Economic Co-operation". In: Anibal A. SILVA (Ed.), *Economic and Social Partnership and Incomes Policy*. Lissabon 1984, S. 83-97.
- PHELPS, Edmund S., "Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium". In: Edmund S. PHELPS et al. (Eds.), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*. New York 1970, S. 124-166.
- PIORE, Michael, *Labor Market Flexibility, Industrial Relations*. Berkeley 1986.
- PROSI, Gerhard, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Mitbestimmungsgesetzes*. Köln 1976.
- , "Mitbestimmung und volkswirtschaftliche Effizienz". In: Franz-Jürgen SÄCKER, Ernst ZANDER (Hrsg.), *Mitbestimmung und Effizienz. Humanität und Rationalität der Produktionsstruktur in mitbestimmten Unternehmen*. Stuttgart 1981, S. 29-74.
- RAWLS, John, *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass., 1971.
- RECKTENWALD, Horst Claus, "Staatswirtschaft in analytischer Sicht". In: Karl-Dieter GRÜSKE (Hrsg.), Horst Claus Recktenwald, *Markt und Staat. Fundament einer freiheitlichen Ordnung*. Göttingen 1980, S. 172-191.
- REUTER, Dieter, *Grundlagen des Kündigungsschutzes, 25 Jahre Bundesarbeitsgericht*. München 1979, S. 405 ff.
- , "Die Mitbestimmung des Betriebsrats über die Lage der Arbeitszeit von Ladenangestellten". *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1981, S. 165 ff.
- , "Reichweite und Grenzen der Legitimität des Bestandsschutzes von Arbeitsverhältnissen". *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 33, 1982, S. 165-200.
- , *Der Sozialplan - Entschädigung für Arbeitsplatzverlust oder Steuerung unternehmerischen Handelns*. Schriftenreihe der juristischen Studiengesellschaft Hannover, H. 10, Bielefeld 1983.
- , [1985a], "Rechtsfortbildung im Arbeitsrecht". *Recht der Arbeit*, Vol. 38, 1985, S. 321-328.
- , [1985b], "Die Rolle des Arbeitsrechts im marktwirtschaftlichen System - Eine Skizze". *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 36, 1985, S. 51-88.
- , "Der Ausschluß aus dem Verein". *Neue Juristische Wochenschrift*, 1987, S. 2401 ff.
- RICHARDI, Reinhard, *Grenzen industrieller Sonntagsarbeit*. Bonn 1988.

RISCH, Bodo, Alternativen der Einkommenspolitik. Kieler Studien, 180, Tübingen 1983.

RÜTHERS, Bernd, "Kollektives Arbeitsrecht und Wettbewerbsordnung". Wirtschaft und Wettbewerb, Vol. 30, 1980, S. 392-400.

RUNGE, Christian, Einführung in das Recht der Europäischen Gemeinschaften. München 1972.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (Sachverständigenrat), Jahresgutachten 1987/88. Bundestagsdrucksache 11/1317 vom 24. 11. 1987.

SÄCKER, Franz Jürgen, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit. Düsseldorf 1969.

--, Zehn Jahre Betriebsverfassungsgesetz im Spiegel höchstrichterlicher Rechtsprechung. Köln 1982.

--, Ernst ZANDER (Hrsg.), Mitbestimmung und Effizienz. Humanität und Rationalität der Produktionsstruktur in mitbestimmten Unternehmen. Stuttgart 1981.

SCHANZE, Erich, "Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der erleichterten Zulassung befristeter Arbeitsverträge im Beschäftigungsförderungsgesetz". Recht der Arbeit, 1986, S. 30 ff.

SCHATZ, Klaus-Werner, "Stand und Begründung der Regulierung im Luftverkehr - Möglichkeiten und Grenzen der Deregulierung". In: Deregulierung als ordnungs- und prozesspolitische Aufgabe. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 48. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. in Bonn am 9. und 10. Mai 1985. Berlin 1986.

--, "Comment on Willem H. Buiters, 'The Right Combination of Demand and Supply Policies: The Case for a Two-Handed Approach'". In: Herbert GIERSCH (Ed.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Symposium 1987, Tübingen 1988, S. 346-353.

SCHATZSCHNEIDER, Wolfgang, "Maschinenlaufzeiten und Feiertagschutz". Neue Juristische Wochenschrift, 1989, S. 681 ff.

SHELLHAASS, Horst-Manfred, "Ein ökonomischer Vergleich finanzieller und rechtlicher Kündigungsschwernisse". Zeitschrift für Arbeitsrecht, Vol. 15, 1984, S. 139-171.

SCHERER, Frederic M., Industrial Market Structure and Economic Performance. Chicago 1970.

SCHLICHT, Ekkehart, "Labour Turnover, Wage Structure and Natural Unemployment". Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 134, 1978, S. 337-346.

- SCHMIDT, Axel, Gunter KAYSER, Ladenschluß international. Das deutsche Ladenschlußgesetz im Licht ausländischer Erfahrungen. Stuttgart 1986.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter et al., Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen. Kieler Studien, 185, Tübingen 1984.
- , Erich GUNDLACH, Henning KLODT, Im Strukturwandel vorangekommen? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 122, Mai 1986.
- SCHULTZE, Charles L., "Microeconomic Efficiency and Nominal Wage Stickiness". The American Economic Review, Vol. 75, 1985, S. 1-15.
- SCHWERDTNER, Peter, Arbeitsrecht I. München 1976.
- SEITER, Hugo, Staatsneutralität im Arbeitskampf. Tübingen 1987.
- SIEBERT, Horst, "Vollbeschäftigung durch Gewinnbeteiligung". Wirtschaftsdienst, Vol. 66, 1986, S. 555-559.
- , Kündigungsschutz und Sozialplanpflicht - Optimale Allokation von Risiken oder Ursache der Arbeitslosigkeit? Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Diskussionsbeiträge, Serie 2, Nr. 27, Konstanz 1987.
- SIMITIS, Spiros, In: Friedrich KÜBLER (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Sicherheit. Frankfurt/M. 1985, S. 73 ff.
- SINZHEIMER, Hugo, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Bd. I und Bd. II. Frankfurt/M. 1976.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, Rückwirkung sozialpolitischer Maßnahmen der Tarifpartner und des Staates zugunsten bestimmter Erwerbstätigen-Gruppen auf dem Arbeitsmarkt - Identifikation und Vorschlag. Unveröff. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel 1980.
- , Zur gesamtwirtschaftlichen Wirkung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und Schweden - Ein Vergleich. Unveröff. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Kiel 1982.
- , Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt - Eine Kritik. Diss., Universität Kiel, Kiel 1984.
- [1986a], "Arbeitsmarktverfassung". In: Roland VAUBEL, Hans D. BARBIER (Hrsg.), Handbuch Marktwirtschaft. Pfullingen 1986, S. 171-186.

- SOLTWEDEL, Rüdiger [1986b], "Beschäftigung". In: Roland VAUBEL, Hans D. BARBIER (Hrsg.), Handbuch Marktwirtschaft. Pfullingen 1986, S. 238-248.
- , "Employment Problems in West Germany - The Role of Institutions, Labor Law, and Government Intervention". Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 28, 1988, S. 153-220.
- , Peter TRAPP, "Labor Market Barriers to More Employment: Causes for an Increase of The Natural Rate? The Case of West Germany". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Symposium 1987, Tübingen 1988, S. 181-225.
- , Axel BUSCH, Alexander GROSS, Claus-Friedrich LAASER, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.
- STANDING, Guy, Unemployment and Labour Market Flexibility: Sweden. International Labour Office, Genf 1988.
- STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 4.1: Tariflöhne. Stuttgart, lfd. Jgg.
- STEHN, Jürgen, Das Ladenschlußgesetz - Ladenhüter des Einzelhandels? Eine Analyse im Lichte ausländischer Deregulierungserfahrungen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionbeiträge, 128, Januar 1987.
- STEINER, Udo, "Perspektiven der Personalberatung aus verfassungsrechtlicher Sicht". Beilage 3 zu Betriebs-Berater, 1989, S. 3-9.
- STEINKÜHLER, Franz, "Arbeitnehmer sollen für den Abbau von Sozialleistungen weichgeklopft werden". Handelsblatt vom 27.7.1988.
- STIGLITZ, Joseph, "Prices and Queues as Screening Devices in Competitive Markets". IMSSS Technical Reports, 212, Stanford University, August 1976.
- STÜTZEL, Wolfgang, Marktpreis und Menschenwürde. Thesen zur Wirtschafts- und Bildungspolitik. 2. Aufl., Stuttgart 1981.
- TARANTELLI, Ezio, "Monetary Policy and the Regulation of Inflation and Unemployment". In: Morley GUNDERSON, Noah MELTZ, Sylvia OSTRY (Eds.), Unemployment: International Perspectives. Toronto 1987, S. 94-102.
- THIEHOFF, Rainer, Lohnnivellierung und qualifikatorische Arbeitslosigkeitsstruktur. Eine theoretische und empirische Analyse der Beziehung zwischen der qualifikatorischen Lohn- und Arbeitslosigkeitsstruktur. Monographien der List-Gesellschaft e.V., N.F., Bd. 9, Baden-Baden 1987.
- THUROW, Lester C., The Zero-Sum Society. Distribution and the Possibilities for Economic Change. New York 1980.

- THUROW, Lester C., "Stagflation, Productivity, and the Labor Market". In: Michael S. CARTER, William H. LEAKY (Eds.), *New Directions in Labor Economics and Industrial Relations*. London 1981, S. 61-106.
- , *Dangerous Currents. The State of Economics*. New York 1983.
- , *The Management Challenge - Japanese Views*. Cambridge, Mass., 1985.
- TRAUTWEIN-KALMS, Gudrun, "Das Sichere ist nicht sicher. So wie es ist, bleibt es nicht. Zu den Auseinandersetzungen um das zweigleisige Lohnsystem in den USA". *WSI-Mitteilungen*, Vol. 39, 1986, S. 446-452.
- TSUDA, Masumi, "Lifetime Employment and Seniority-Based Wage System". *Hitotsubashi Journal of Social Studies*, Vol. 7, April 1974, S. 1-16.
- TUCHTFELDT, Egon, "Auswirkungen der Sozialpartnerschaft in der Schweiz". In: Reinhold BISKUP (Hrsg.), *Partnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft*. Bern 1986, S. 193-221.
- TULLOCK, Gordon, *Private Wants, Public Means. An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government*. New York 1970.
- TWOMEY, David P., *Labor Law and Legislation*. Cincinnati 1985.
- TYSKA, Hans Joachim, "Die Zulässigkeit untertariflicher Löhne unter dem Blickpunkt von Tariföffnungsklausel und Günstigkeitsprinzip". *Arbeit und Recht*, 1985, S. 276 ff.
- VAUBEL, Roland, *Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik*. Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, 353-87, Mannheim 1987.
- , "Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik". *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F., Bd. 178, 1989, S. 17-35.
- , *Sozialpolitik für mündige Bürger. Optionen für eine Reform*. Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung, 5, Baden-Baden 1990.
- VOGLER-LUDWIG, Kurt, "Flexibilisierung der Lohnstrukturen. Ein Patentrezept für die Beschäftigungspolitik?". *Ifo-Schnelldienst*, Vol. 38, 1985, Nr. 16, S. 18-31.
- VOGT, Aloys, *Sozialpläne in der betrieblichen Praxis*. Köln 1981.
- VOLLMER, Lothar, "Bestandssicherung existenzgefährdeter Unternehmen durch Kürzung von Löhnen und Leistungen". *Der Betrieb*, 1982, S. 1670 ff.
- VONPLON, Martin, *Kündigungsschutz im Arbeitsrecht. Rechtsvergleich (Schweiz, BRD, Frankreich, IAO) und Diskussionsvorschläge zur Verbesserung des schweizerischen Kündigungsschutzes*. Bern 1986.

- WÄGENBAUR, Rolf, "Personalberatung als freie Dienstleistung aus Sicht des EWG-Vertrags". Beilage 3 zu Betriebs-Berater, 1989, S. 15-20.
- WALTER, Norbert, Rüdiger SOLTWEDEL, Arbeitsmarkt und Zeitarbeit. Bonn 1984.
- WASCHKE, Hildegard, Amerikas Arbeitsbeziehungen sind anders. Eine Skizze des Tarifvertragswesens der USA. Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, 59, Köln 1980.
- , Japans Arbeitsbeziehungen zwischen Tradition und Moderne. Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, 73, Köln 1982.
- , Arbeitsbeziehungen und politische Strukturen im westlichen Ausland. Köln 1984.
- WEBER, Hajo, "Industriepolitik und Beschäftigung in Japan". In: Jürgen FELDHOPF, Gerhard KÜHLEWIND, Christof WEHRIG, Helmut WIESENTHAL (Hrsg.), Regulierung - Deregulierung. Steuerungsprobleme der Arbeitsgesellschaft. Nürnberg 1988, S. 207-242.
- WEBER, Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1922.
- WEITZMAN, Martin L. "The Simple Macroeconomics of Profit-Sharing". The American Economic Review, Vol. 75, 1985, S. 937-953.
- , "Steady State Unemployment under Profit Sharing". The Economic Journal, Vol. 97, 1987, S. 86-105.
- WEIZSÄCKER, Carl C. von, Effizienz und Gerechtigkeit. Diskussionspapiere des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Bern, Abt. Angewandte Mikroökonomie, 9, Bern 1983.
- WENZEL, Leonhard, Kündigung und Kündigungsschutz. 5. Aufl., Neuwied 1987.
- WIEDEMANN, Herbert, Das Arbeitsverhältnis als Austausch- und Gemeinschaftsverhältnis. Karlsruhe 1966.
- , Hermann STUMPF, Tarifvertragsgesetz. 5. Aufl., München 1977.
- WILKINSON, Frank, "Regierungspolitik und Umstrukturierung von Arbeitsmärkten: Das Beispiel Großbritannien". WSI-Mitteilungen, Vol. 41, 1988, S. 482-492.
- WILLIAMSON, Oliver E., Douglas G. OLSON, August RALSTON, "Externalities, Insurance, and Disability Analysis". Economica, Vol. 34, 1967, S. 235-253.
- , Michael T. WACHTER, Jeffrey E. HARRIS, "Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange". The Bell Journal of Economics, Vol. 6, 1975, Nr. 1, S. 250-280.

- WINTERFELD, R., I. GÖBEL, A. SEELMANN, Beschäftigungsförderungsgesetz 1985. Kurzkomentar für die betriebliche Praxis. Köln 1985.
- WÖLKE, Gabriele, Amerikas Gewerkschaften im Umbruch. Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, 136, Köln 1988.
- YAMADA, Narumi, "Working Time in Japan. Recent Trends and Issues". International Labour Review, Vol. 124, 1985, S. 699-718.
- YELLEN, Janet L., "Efficiency Wage Models of Unemployment". The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 74, 1984, S. 200-205.
- ZIMMERMANN, Lothar, "Deregulierung der Arbeitsbedingungen - Gefährdung kollektiven Handelns". In: Hans BESTERS (Hrsg.), Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses? Baden-Baden 1988.
- ZMARZLIK, Johannes, "Zur Zulässigkeit industrieller Sonntagsarbeit". Recht der Arbeit, 1988, S. 257-270.
- ZÖLLNER, Wolfgang, Daten- und Informationsschutz im Arbeitsverhältnis. Köln 1982.
- , Arbeitsrecht. 3. Aufl., München 1983.