Rüdiger Soltwedel ARBEITSMARKT-VERFASSUNG

Arbeit und Arbeitsmarkt

Auf den Arbeitsmärkten wird der Produktionsfaktor Arbeitsleistung gehandelt. Die von den Individuen angebotenen Arbeitsleistungen sind von vielfältiger Qualität, ergänzen sich oder sind in bestimmten Grenzen gegeneinander austauschbar und können in unterschiedlichem Maße mit anderen Produktionsfaktoren kombiniert werden. Die Regeln, nach denen sich der Koordinationsprozeß zwischen Angebot und Nachfrage auf diesem Markt vollzieht, unterscheiden sich in der Bundesrepublik heute wesentlich von den Ordnungsprinzipien einer Marktwirtschaft (unbehinderter Marktzutritt, Vertragsfreiheit und Wettbewerb zwischen den einzelnen Marktteilnehmern). Die wirtschaftliche Handlungsfreiheit der einzelnen ist durch die Arbeits- und Sozialordnung erheblich eingeschränkt. Eine der wesentlichen Aufgaben der Arbeits- und Sozialordnung ist es, sicherzustellen, daß bei der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten die Persönlichkeitsrechte der arbeitenden Menschen gewahrt und gefördert werden. So zielt sie darauf, die Gesundheit, die Menschenwürde und das Recht auf Persönlichkeitsentfaltung zu schützen; auch Zielsetzungen, die sich aus den sozialen Wertvorstellungen einer Gesellschaft ergeben (soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit, sozialer Frieden) begrenzen durch die Normen der Arbeits- und Sozialordnung die Handlungsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt. Der Arbeitsmarkt unterscheidet sich von anderen Märkten nicht nur im Ausmaß der vom Gesetzgeber festgelegten Normen: Während sich sonst die Rechtslage überwiegend nach dem Willen des Gesetzgebers einerseits und dem Willen der Einzelvertragspartner andererseits bestimmt, schiebt sich auf dem Arbeitsmarkt maßgeblich der Wille kollektiver Instanzen dazwischen.

Es ist ein Faktum, daß Arbeitsleistung als Produktionsfaktor den gleichen ökonomischen Zwängen und Bewertungskriterien unterliegt wie Güter und andere Produktionsfaktoren auch. Der Hinweis, daß der Einsatz des Faktors Arbeitsleistung dem Rentabilitätskalkül unterworfen ist, stößt immer wieder auf erbitterten Widerstand. Die ablehnende Haltung gegenüber marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien auf dem Arbeitsmarkt hat tiefe Wurzeln in den überlieferten Erfahrungen aus der Zeit der „Industriellen Revolution". Ein Rückfall in das vielfach dokumentierte Leid der Arbeitnehmerschaft in jener Zeit soll durch staatliche oder staatlich gebilligte Eingriffe in die freie Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt verhindert werden.

Die Aussage „Arbeit sei eine Ware" wird oft in die Nähe der Sklaverei gerückt, als unvereinbar mit der menschlichen Würde angesehen. Aus ökonomischer Sicht hat die Wendung „Arbeit ist eine Ware" jedoch nie in irgendeiner Form etwas mit dem Kauf oder Verkauf von Menschen zu tun gehabt. Dem Individuum die Freiheit zu geben, seine Arbeitsleistung selbst, nach eigenen Vorstellungen, einzusetzen, ist ein Bestandteil der klassisch-liberalen Ökonomie. Es ist wahrscheinlich, daß die Menschen gerade auch aus dieser Freiheit Selbstbestätigung und Würde beziehen. Daher ist es von essentieller Wichtigkeit, daß gesellschaftliche Institutionen diese Freiheit nicht beschneiden.

Dies ist auch dadurch unmittelbar deutlich, daß sich die Ware Arbeitsleistung von anderen Waren durch ihre stete Reproduktion unterscheidet: Da sie an den Menschen selbst gekoppelt ist, kann ein — verglichen mit der Nachfrage — zu hohes Arbeitsangebot bei herrschendem Lohn nicht „beseitigt" werden, wie es im Prinzip bei Überschüssen materieller Güter möglich ist (z. B. durch Vernichtung von Agrarüberschüssen). Das Arbeitsangebot tritt in Abhängigkeit von den individuellen Entscheidungen immer neu auf den Markt. Durch Lohnzugeständnisse kann das zusätzlich aufgetretene Arbeitsangebot zusätzliche Nachfrage auf sich ziehen und so Beschäftigung finden. Dies macht deutlich, welch herausragende Bedeutung ein freier Zugang zum Arbeitsmarkt hat: Er ermöglicht eine freiheitliche Lösung des Überschußproblems, auch wenn die Marktverhältnisse die Individuen nötigen können, den verschlechterten Optionen entsprechend niedrige Löhne hinnehmen zu müssen. Daß sie sich aber überhaupt auf diese Weise mit Aussicht auf Erfolg um Beschäftigung bemühen können, entspricht dem auf die liberale Philosophie des 19. Jahrhunderts gegründeten Grundrecht auf freien Marktzugang bei freier Lohnbildung, dem oft falsch verstandenen „Recht auf Arbeit".

Die freie Preisbildung, so wurde und wird argumentiert, führe unter den besonderen Strukturbedingungen des Arbeitsmarktes zu Ausbeutung und Verelendung der Arbeitskräfte; denn das Arbeitsangebot reagiere anomal, nämlich mit einer Steigerung auf Lohnsenkungen; Lohnsenkungen könnten nicht verhindert werden, da der individuelle Anbieter von Arbeit den Arbeitgebern machtmäßig unterlegen sei. Daher müsse die individuelle Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt eingeschränkt werden, um so zu verhindern, daß sich die Arbeitnehmer gegenseitig Konkurrenz machten und bei individuell sachgerecht erscheinendem Verhalten sich selbst ins Unglück stürzten.

Ob diese Strukturbedingungen in der frühen Phase der Industriellen Revolution tatsächlich vorlagen, ist umstritten; umstritten ist auch, ob das damalige Elend durch die Industrialisierung hervorgerufen oder vielmehr durch sie beseitigt wurde, ob sich der wirtschaftliche und soziale Fortschritt wegen oder trotz der zunehmenden Angebotsmonopolisierung durch die Gewerkschaften entwickelt hat.

Zumindest für Gesellschaften wie den heutigen in Industrieländern mit einem ausgebauten System der Arbeitslosen-, Kranken- und Altersversicherung, der materiellen Existenzsicherung in Form der Sozialhilfe und einem durchaus beachtlichen Vermögen in Arbeitnehmerhand dürften sie jedoch kaum mehr von Bedeutung sein. Gleichwohl wird insbesondere in der Jurisprudenz und vielfach auch in der Ökonomie die Meinung vertreten, daß auch in der heutigen Gesellschaft Vertragsfreiheit — und damit der Einzelarbeitsvertrag — unzureichend sei, einen vertretbaren Ausgleich der gegensätzlichen Interessen am Arbeitsmarkt zu bewirken. Dies werde erst durch staatliche Schutzgesetze und die Koalitionen der Arbeitnehmer ermöglicht.

Arbeitsschutzrecht

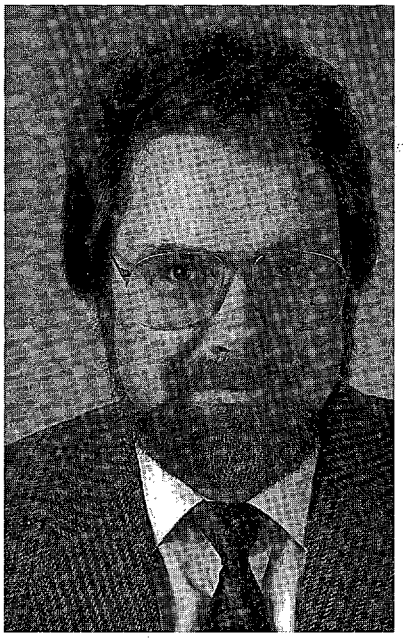
Mit dem Arbeitsschutzrecht hat der Gesetzgeber dem Arbeitsmarkt Normen vorgegeben, die in Einzelverträgen nicht unterlaufen werden können. Die Einschränkung der Vertragsfreiheit zielt im wesentlichen darauf, Würde, Leben und Gesundheit des einzelnen

Arbeitnehmers (und auch des ungeborenen Lebens) gegen Gefahren zu schützen, die sich aus existentiellen Notlagen, aus der vermuteten wirtschaftlichen Überlegenheit des Arbeitgebers oder aus der Betätigung am Arbeitsplatz ergeben.

Der Gesetzgeber legt Mindestvoraussetzungen für Arbeitsverträge fest, etwa über Arbeitszeit, Urlaub und Kündigungsschutz. Außerdem werden dem Arbeitgeber zum vorbeugenden Schutz der Beschäftigten Pflichten auferlegt, deren Einhaltung von den Gewerbeaufsichtsämtern kontrolliert wird.

Die Arbeitszeitordnung (AZO) legt die Höchstarbeitszeit fest und regelt die Ruhezeiten und die Ruhepausen für die Arbeitnehmer. Bei der Festsetzung der Höchstarbeitszeit geht die AZO vom Acht-Stunden-Tag aus, läßt aber auch eine andere Verteilung der täglichen Arbeitszeit zu. Die tägliche Arbeitszeit darf jedoch zehn Stunden nicht überschreiten, befristete Ausnahmen kann das Gewerbeaufsichtsamt zulassen. Für die weiblichen Arbeitnehmer schreibt die Arbeitszeitordnung einen erweiterten Schutz vor: So wird die Beschäftigung in bestimmten Wirtschaftszweigen verboten, die Höchstarbeitszeit ist restriktiver festgelegt als für Männer, es sind längere Ruhepausen in kürzeren Abständen vorgeschrieben, für Arbeiterinnen gilt ein Nachtarbeitsverbot.

Für einzelne Wirtschaftszweige gibt es spezielle Arbeitszeitordnungen: Für den Einzelhandel sind die Betriebszeiten im Ladenschlußgesetz auf die Zeiten von sieben bis achtzehn Uhr dreißig festgelegt; von dieser Beschränkung werden nur wenige Ausnahmen zugelassen. In der Gewerbeordnung ist, abgesehen von zahlreichen Sonderbestimmungen, die Regelung der Sonn- und Feiertagsarbeit enthalten. Sie gilt für alle gewerblichen Arbeitnehmer einschließlich der Personen, die im Handelsgewerbe beschäftigt sind. Die Arbeit an Sonn- und Feiertagen ist nach dieser Regelung grundsätzlich verboten; von diesem Grundsatz bestehen jedoch Ausnahmen für einige Wirtschaftsbereiche (so z. B. für die Eisen- und Stahlindustrie, die Papierindustrie, für Gast- und Schankwirtschaften).



Dr. Rüdiger Soltwedel
Leiter der Forschungsgruppe Regionalforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

In einer Reihe von Gesetzeswerken werden bestimmte Personengruppen besonders geschützt. Im Jugendarbeitsschutzgesetz ist im wesentlichen der Schutz des jugendlichen Arbeitnehmers zusammengefaßt. Für die Zulassung zur Arbeit gilt im Grundsatz das Mindestalter von 15 Jahren; der Arbeitszeitschutz ist in verschiedener Hinsicht verschärft. Einen besonderen arbeitsrechtlichen Schutz für werdende und stillende Mütter gewährleistet das Mutterschutzrecht für die Zeit vor und nach der Entbindung; Kernstück ist das Mutterschutzgesetz, das einen besonderen Gefahrenschutz, Entgeltschutz und Kündigungsschutz festlegt. Im Schwerbehindertengesetz sind die arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften für die Schwerbehinderten zusammengefaßt. Hauptziele dieses Gesetzes sind die Eingliederung der Schwerbehinderten in das Arbeitsleben, sein Schutz im Arbeitsverhältnis durch Steigerung der Fürsorgepflicht und der Schutz gegen ungerechtfertigte Verluste des Arbeitsplatzes. Zu dem geschützten Personenkreis gehören alle Schwerbehinderten, unabhängig von der Art und der Ursache ihrer Behinderung.

Bestandsschutzgesetze im Arbeitsrecht

Im Mittelpunkt des Schutzes der Arbeitsverhältnisse steht das Kündigungsschutzgesetz. Ihm liegt der Gedanke des allgemeinen Bestandsschutzes des Arbeitsverhältnisses zugrunde. Die Kündigungsschutzbestimmungen schränken nur das Kündigungsrecht des Arbeitgebers, nicht aber das des Arbeitnehmers ein. Die ökonomisch bedeutsamsten Rechtsvorschriften sind:

1. Das Kündigungsschutzgesetz gilt in Betrieben mit mindestens 6 Arbeitnehmern (ohne Lehrlinge) für alle Arbeitnehmer, die länger als 6 Monate ohne Unterbrechung in demselben Betrieb oder Unternehmen beschäftigt waren.

2. Sozial ungerechtfertigte Kündigungen sind unwirksam. Die betroffenen Arbeitnehmer haben ein individuelles Klagerecht gegen ungerechtfertigte Entlassungen und können einen Abfindungsanspruch geltend machen. Als sozial ungerechtfertigt gelten Kündigungen, die nicht in der Person oder dem Verhalten des Arbeitnehmers begründet sind oder sich auf dringende betriebliche Erfordernisse zurückführen lassen. Durch Rechtsprechung wurde der Arbeitgeber, der seine Belegschaft aus betrieblichen Gründen verringern muß, verpflichtet, die Auswahl der freizusetzenden Arbeitskräfte nach sozialen Kriterien zu treffen, die nicht lediglich auf die betriebliche Sphäre bezogen sind, sondern auch die sonstigen Lebensumstände einbeziehen müssen.

3. Werden im Verhältnis zur Gesamtbelegschaft sehr viele Kündigungen ausgesprochen, müssen sie dem Landesarbeitsamt angezeigt werden und sind nur mit Zustimmung des Landesarbeitsamtes nach einem Monat rechtswirksam. Das Landesarbeitsamt kann bestimmen, daß die Entlassungen nicht vor Ablauf von zwei Monaten wirksam werden.

4. Bestimmte Personengruppen sind im Kündigungsschutzrecht besonders geschützt: werdende Mütter, Schwerbehinderte, Wehrpflichtige und Zivildienstleistende und Betriebsräte genießen einen besonderen, verstärkten Kündigungsschutz.

Bei Betriebsänderungen wie Einschränkungen, Stillegung und Verlegung des Betriebes oder wesentlicher Betriebsteile, Einführung neuer Technologien ist das Unternehmen nach dem Betriebsverfassungsgesetz verpflichtet, mit dem Betriebsrat einen Interessenausgleich herbeizuführen oder einen Sozialplan aufzustellen. Das Ziel ist es, eine Einigung über den Ausgleich oder die Milderung der wirtschaftlichen Nachteile zu erreichen, die den Arbeitnehmern infolge der geplanten Betriebsänderung entstehen. Führt der Unternehmer keinen Interessenausgleich herbei, ist er zu Abfindungen oder Ausgleichszahlungen verpflichtet, deren Höhe — je nach Alter der Arbeitnehmer — bis zu 18 Monatsverdienste betragen kann. Der Betriebsrat hat unabhängig von diesem Individualrecht ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht zur Aufstellung eines Sozialplans. In vielen Fällen der

Rechtsprechung zeigte es sich, daß es für Arbeitskräfte oft lukrativer ist, auf einem Sozialplan zu bestehen, als Mobilitätsbereitschaft zu zeigen und Alternativen anzunehmen, die ihnen konkret am Markt geboten werden; hierdurch werden die Unternehmen in schwierigen Situationen zusätzlich erheblich belastet.

Damit der Kündigungsschutz nicht dadurch unterlaufen wird, daß befristete Arbeitsverträge geschlossen werden, ohne daß ein besonderer Grund dafür vorliegt, oder daß man Leiharbeitskräfte über einen längeren Zeitraum oder wiederholt beschäftigt, waren diese Möglichkeiten streng limitiert (für den Bereich der Bauwirtschaft ist der Verleih von Arbeitern ohnehin untersagt). Mit dem „Beschäftigungsförderungsgesetz" des Jahres 1985 wurden die restriktiven Regelungen in bezug auf befristete Arbeitsverträge gelockert, der Zeitraum für die Überlassung von Leiharbeitnehmern ausgeweitet, die Schwellenwerte für die Sozialplanpflichtigkeit erhöht und die Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten entsprechend ihrer Arbeitszeit berücksichtigt (dies ist bei arbeitsrechtlichen Regelungen relevant, die von bestimmten Schwellenwerten bei der Beschäftigtenzahl abhängen, die auf die Beschäftigtenzahl Bezug nehmen).

Das Tarifvertragsrecht

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 „Schmutzkonkurrenz" ihrer verbandsfreien Konkurrenten, die Gewerkschaften befürchteten eine „Lohndrückerei" der Unternehmen. Die Geschichte des geltenden Tarifvertragsrechts begann, als Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände unter dem Eindruck 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. Durch die Unabdingbarkeit der Tarifnormen wurden Ergebnisse der Tarifverhandlungen zu zwingendem Recht für alle Tarifbeteiligten. Zudem sah die Tarifvertragsverordnung die Möglichkeit vor, die Tarifnormen durch Allgemeinverbindlicherklärung des Staates auf Außenseiter auszudehnen.

Das gegenwärtig in der Bundesrepublik geltende Tarifvertragsgesetz stellt zum großen Teil die Ordnung des Tarifvertragswesens wieder her, die schon in der Weimarer Republik galt. Die Bedeutung des Tarifvertrags für die Regelung des Arbeitslebens zeigt sich darin, daß zu Beginn der achtziger Jahre rund 90 v. H. sämtlicher Arbeitsverhältnisse durch Tarifverträge gestaltet waren. 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 allgemeinverbindlich erklärt wurden — auf die Mitglieder der vertragschließenden Parteien. Wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei 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.

Die Tarifnormen wirken unmittelbar und zwingend, sie sind unabdingbar. Die Tarifparteien dürfen davon nur zugunsten der Arbeitnehmer abweichen (Günstigkeitsprinzip). Die Normen des Tarifvertrags sind also Mindestnormen. Vereinbarungen über ein niedrigeres Arbeitsentgelt sind rechtswidrig, selbst wenn der einzelne Arbeitnehmer sich damit einverstanden erklärte und sich auf diese Weise seinen Arbeitsplatz erhalten könnte. Selbst dies würde als Nachteil des Arbeitnehmers angesehen werden und wäre nur zulässig, wenn die Tarifvertragsparteien den einzelnen Tarifbestimmungen ihren zwingenden Charakter als Mindestarbeitsbedingungen genommen hätten.

Tarifverträge können auf Antrag mindestens einer der tarifschließenden Parteien durch staatliche Allgemeinverbindlicherklärungen in ihrem Geltungsbereich auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgedehnt werden, die unter den räumlichen, fachlichen und betrieblichen Geltungsbereich des Tarifvertrages fallen. Damit kann der Geltungsbereich der Mindestarbeitsnormen auf ganze Branchen ausgedehnt werden. Voraussetzung für die Allgemeinverbindlicherklärung ist, daß die tarifgebundenen Arbeitgeber wenigstens 50 v. H. 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 v. H. 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 Staate, den Tarifvertragsparteien unterstützend beizuspringen und so die kollektive Regelung der Beschäftigungskosten aufrechtzuerhalten.

Können sich die Tarifvertragsparteien nicht auf einen neuen Tarifvertrag einigen, so setzt im allgemeinen ein Schlichtungsverfahren ein. Dieses Verfahren soll die Interessengegensätze vermindern und den Ausbruch eines Arbeitskampfes vermeiden. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es, anders als in der Weimarer Republik, keine staatliche Zwangsschlichtung. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände haben eine Musterschlichtungsvereinbarung entworfen, die sie ihren Mitgliedern zur Übernahme empfohlen haben. In der Regel haben die Tarifvertragsparteien in besonderen Schlichtungsabkommen 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 bisher Arbeitskämpfe in der Bundesrepublik seltener als in den meisten anderen europäischen Staaten und auch seltener als in der Weimarer Republik.

Der Streik ist das kollektive Kampfmittel der Arbeitnehmer. Dem 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 Verständigungsmöglichkeiten ergriffen werden kann. Dieses „ultima ratio-Prinzip" ist jedoch durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte zunehmend aufgeweicht worden, die Warnstreiks und teilweise sogar Sympathiestreiks für rechtmäßig erklärt hatten.

In dem heftigen Arbeitskampf in der Metallindustrie im Jahr 1984, der von den Gewerkschaften als 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 sind und der gleichen Branche angehören, für die gerade der Arbeitskampf geführt wird.

Die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf war bei dieser Streiktaktik faktisch nicht mehr gewährleistet. Der § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes 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 annähernd gleich ist". 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 Schwerpunktstreiks eine Minimax-Strategie zu verfolgen, ist zweifelhaft. Die Voraussetzung der annähernden Gleichheit der Forderungen dürften die Gewerkschaften mit einigem taktischen Geschick vermeiden können; allenfalls wird ihre Arbeit etwas erschwert. Am Ergebnis, daß die Bundesanstalt letztlich doch den Einkommensausfall ersetzt, wird sich vermutlich durch die Novellierung wenig ändern.

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 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 wirtschaftlichen Entscheidungen des Arbeitgebers, die mitverantwortliche Teilnahme der Arbeitnehmer am betrieblichen Geschehen und die Sicherung einer Persönlichkeitszone im Bereich der abhängigen Arbeit. Betriebsvereinbarungen müssen dem „Günstigkeitsprinzip" folgen, d. h. sie dürfen bestehende tarifvertragliche Regelungen allenfalls verbessern, niemals aber einschränken — und wäre es auch betrieblich erforderlich und damit letztlich im wohlverstandenen Interesse auch der Arbeitnehmer.

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 gilt für alle Privatbetriebe mit 5 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.

Wenn ein Unternehmen mehrere Betriebe umfaßt, bestehen auch mehrere Betriebsräte. Für diese Fälle bestimmt das Betriebsverfassungsgesetz die Bildung eines Gesamtbetriebsrats. Die Betriebsräte entsenden einen bzw. zwei Mitglieder in den Gesamtbetriebsrat. Der Gesamtbetriebsrat hat keine feste Amtszeit; er ist eine Dauereinrichtung mit wechselnder Mitgliedschaft, bleibt über die Wahlperioden der einzelnen Betriebsräte bestehen und ist nur aufzulösen, wenn die Voraussetzungen für seine Bildung entfallen sind. Der Gesamtbetriebsrat ist zuständig für die Behandlung von Angelegenheiten, die das Gesamtunternehmen oder mehrere Betriebe betreffen und nicht durch die einzelnen Betriebsräte innerhalb ihrer Betriebe geregelt werden können. Eine analoge Regelung gilt für Konzerne.

In allen Unternehmen mit mehr als 100 ständig beschäftigten Arbeitnehmern ist ein Wirtschaftsausschuß zu bilden, dem mindestens ein Betriebsratsmitglied angehören muß. Diesem Ausschuß stehen umfassende Informations- und Beratungsrechte über wirtschaftliche Angelegenheiten des Unternehmens zu. Er muß einmal monatlich tagen, und an den monatlichen Sitzungen hat der Unternehmer oder sein Vertreter teilzunehmen.

Die Gewerkschaften haben in den Betriebsräten eine außerordentlich starke Position. Mehr als vier Fünftel der gewählten Betriebsratsmitglieder sind zugleich Gewerkschaftsangehörige. Zudem haben die Gewerkschaften auf der Grundlage der im Grundgesetz geschützten Koalitionsfreiheit auch das Recht, die betrieblichen Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Insbesondere steht ihnen ein Zugangsrecht zum Betrieb zu, das den Gewerkschaften 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; Teil-

nahmerechte 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.

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.

Das Montan-Mitbestimmungsgesetz übernimmt im Kern die bereits 1947 für die Eisen- und Stahlindustrie vereinbarte paritätische Mitbestimmungsregelung; sie bezieht zugleich die Unternehmen des Bergbaus mit ein. Der dem Vorstand angehörende Arbeitsdirektor kann nicht gegen die Mehrheit der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat bestellt oder abberufen werden. Das Gesetz zur Ergänzung des Montan-Mitbestimmungsgesetzes erfaßt Unternehmen, die selbst nicht der Montan-Mitbestimmung unterliegen, die aber an der Spitze eines Konzerns stehen, dem auch montan-mitbestimmte Unternehmen angehören.

Im Betriebsverfassungsgesetz 1952 wird auch außerhalb des Montan-Bereichs eine Beteiligung von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsräten bestimmter Unternehmen sowie von herrschenden Unternehmen in Konzernen eingeführt. Dies gilt für Aktiengesellschaften grundsätzlich, ohne Rücksicht auf die Arbeitnehmerzahl ferner für Gesellschaften mit beschränkter Haftung und für Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften mit mehr als 500 Arbeitnehmern. Anders als im Montan-Bereich sieht das Gesetz nur eine Ein-Drittel-Beteiligung der Arbeitnehmervertreter vor und zudem entfällt die Regelung über den Arbeitsdirektor.

Das Mitbestimmungsgesetz 1976 führt für Unternehmen und Konzerne mit mehr als 2000 Arbeitnehmern außerhalb des Montan-Bereichs eine gegenüber dem Betriebsverfassungsgesetz 1952 erweiterte Mitbestimmung ein. Der Aufsichtsrat setzt sich aus einer gleichen Zahl von Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer zusammen. Zu der Arbeitnehmerbank gehört auch ein leitender Angestellter. Der Vorsitzende wird in der Regel von den Anteilseignern gestellt. Bei Stimmengleichheit in einer Abstimmung hat der Aufsichtsratsvorsitzende bei einer erneuten Abstimmung über denselben Gegenstand, wenn auch sie Stimmengleichheit ergibt, zwei Stimmen. Für Unternehmen und Konzerne mit weniger als 2000 Arbeitnehmern bleibt es bei der Ein-Drittel-Beteiligung nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1952; ebenso bleibt die Montan-Mitbestimmung unberührt.

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 5 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. Im Bereich der Ein-Drittel-Beteiligung nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1952 obliegen Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer weiterhin den Gesellschaftern.

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 Millionen 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 wären.

Der Aufgabenbereich der Bundesanstalt für Arbeit

Eine zentrale Funktion bei der Koordination von Angebot und Nachfrage auf der Vielzahl fachlicher und beruflicher Teilarbeitsmärkte für verschiedene Qualifikationen, Berufe, Geschlechter sowie den räumlichen Teilmärkten obliegt der Bundesanstalt für Arbeit. Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit ist das Arbeitsförderungsgesetz 1969, das vielfach geändert und den sich wandelnden Anforderungen angepaßt worden ist. Im Vordergrund der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit steht es, arbeitslose Arbeitswillige auf dem Arbeitsmarkt unterzubringen, 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. Sie kann dort, wo sie es für zweckmäßig ansieht, private Vermittler zulassen. 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.

Der Bundesanstalt ist eine Beratung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Arbeitsmarktlage, die Entwicklung der Berufe, die Notwendigkeit und Möglichkeit der beruflichen Bildung und deren Förderung aufgegeben; sie erteilt Rat und Auskunft in Fragen der Berufswahl und des Berufswechsels, unterrichtet über die mögli-

che Förderung der beruflichen Bildung und klärt über beruflich bedeutsame Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt auf. Sie fördert die berufliche Ausbildung, Fortbildung und Umschulung durch die Gewährung von Zuschüssen und Darlehen sowie von Unterhaltsgeld, die Übernahme der Lehrgangs-, Lernmittel-, Fahrt-, Unterkunfts- und Verpflegungskosten und fördert den Aufbau, die Erweiterung und Ausstattung beruflicher Bildungseinrichtungen durch Darlehen und Zuschüsse.

Die Vermittlung und die Beratung werden unterstützt durch Hilfen zur Förderung der Arbeitsaufnahme. Es handelt sich dabei z. B. um Zuschüsse und Darlehen zu Bewerbungs- und Umzugskosten, Arbeitsausrüstung, Trennungsbeihilfen, Beihilfen an Arbeitgeber zur Eingliederung von schwer unterzubringenden Arbeitslosen und die finanzielle Förderung der Errichtung von Arbeitnehmer- und Jugendwohnheimen. Weitere Maßnahmen der Bundesanstalt zielen darauf, die Erwerbsfähigkeit körperlich, geistig oder seelisch Behinderter zu erhalten, zu bessern und wiederherzustellen.

Als ein wichtiges Instrument der Unterbringung von Arbeitssuchenden auf dem Arbeitsmarkt werden vielfach auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angesehen. Es soll sich dabei um die Förderung von Arbeiten handeln, die — so die Vorschriften — ohne diese Hilfen der Bundesanstalt nicht oder nicht in dem Umfang durchgeführt worden wären, die also keine anderen Arbeitsplätze verdrängen. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen darauf angelegt sein, Dauerarbeitsplätze zu schaffen, zur Strukturverbesserung beizutragen, die beruflichen Fähigkeiten von Arbeitslosen zu erweitern und zu erhalten und langfristig Arbeitslosen sowie schwer vermittelbaren Personen Arbeitsgelegenheiten zu verschaffen. Spezielle Maßnahmen richten sich auf die Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Die Zahlung von Kurzarbeitergeld sowie die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (produktive Winterbauförderung, Schlechtwettergeld) sollen zur kurzfristigen Stabilisierung der Beschäftigung beitragen.

In den Aufgabenbereich der Bundesanstalt fällt auch die Arbeitslosenversicherung sowie die Abwicklung der Arbeitslosenhilfe im Auftrag des Bundes. Beide Leistungen dienen dazu, den Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit für die Dauer der Arbeitssuche finanziell zu unterstützen, damit er vor Not bewahrt und in die Lage versetzt wird, die Zeit durchzustehen, die notwendig ist, um eine angemessene Arbeit zu finden. Während die Arbeitslosenversicherung in vergleichsweise stärkerem Maße versicherungswirtschaftlichen Prinzipien folgt, hat die Arbeitslosenhilfe den Charakter einer Fürsorgeleistung, die nur bei Bedürftigkeit gewährt wird. Eine Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung besteht für Arbeiter und Angestelle ohne Rücksicht auf das Einkommen. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, den sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte teilen, beträgt gegenwärtig (1986) 4 v. H. des Bruttoeinkommens bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von monatlich 5400,— DM.

Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung kann nur ein Arbeitsloser geltend machen, der in einer Rahmenfrist von drei Jahren mindestens 360 Kalendertage in einem Arbeitsverhältnis stand, das eine Beitragspflicht begründete. Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer dieser Beschäftigung. Das Arbeitslosengeld beträgt für Arbeitslose mit mindestens einem Kind 68 v. H. und für die übrigen Arbeitslosen 63 v. H. des Nettoeinkommens. Die Leistungen der Arbeitslosenhilfe belaufen sich für diese beiden Gruppen entsprechend auf 58 v. H. bzw. 56 v. H. Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe werden beide nur dann gewährt, wenn Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft beim Arbeitslosen vorhanden sind (Verfügbarkeit). Der Arbeitslose muß bereit sein, zumutbare Beschäftigungen anzunehmen. Die Grenzen dieser „Zumutbarkeit" sind immer wieder Gegenstand heftiger Kontroversen gewesen, wie auch Dauer und Höhe der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, denn die Bereitschaft, eine neue Arbeit zu beginnen, hängt auch davon ab, wie hoch die Unterstützungszahlungen sind im Vergleich zu dem Arbeitseinkommen, das am Markt zu erzielen ist, und wie leicht die Ansprüche auf die Unterstützung zu erringen und zu bewahren sind.

Die Beschäftigungspolitik des Staates

Eine Beschreibung der Arbeitsmarktverfassung wäre unvollständig, wenn nicht auch die vielfältigen Maßnahmen des Staates angesprochen würden, die auf einen hohen Beschäftigungsstand zielen. Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 hat sich der Staat direkt in die Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand gestellt. Diese Selbstbindung der Regierung wurde noch akzentuiert, als der Bundeskanzler zu Beginn der siebziger Jahre eine sogenannte „Vollbeschäftigungsgarantie" abgab. Nicht zuletzt wegen dieser Selbstverpflichtung der Bundesregierung wurde das Beseitigen beschäftigungspolitischer Fehlentwicklungen mehr und mehr als eine Sache des Staates angesehen. Unter diesem Aspekt wurden in dem Zeitraum von 1975 bis 1980 zahlreiche Expansionsprogramme durchgeführt; unter diesem Aspekt arbeitsmarktpolitischer Verantwortung wurde und wird der umfangreichste Teil der seit Jahren steigenden Subventionen begründet; unter diesem Aspekt wurden auch Gesetze verabschiedet, die direkt (wie das Rahmengesetz zum Vorruhestand) oder indirekt (wie das Gesetz über den Mutterschaftsurlaub) das Arbeitsangebot vermindern. Die zunehmende direkte Aktivität des Staates auf dem Arbeitsmarkt zeigt an, daß offenbar die derzeit auf dem Arbeitsmarkt herrschenden Ordnungsprinzipien nicht geeignet sind, einen mehr oder weniger reibungslosen Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu bewirken.

Ökonomische Bewertung der Arbeitsmarktverfassung

Die Ökonomie sieht sich nicht vor die Aufgabe gestellt, die Zielsetzungen zu hinterfragen, die sich die Gesellschaft gestellt hat; hier kann sie allenfalls aufzeigen, daß verschiedene Ziele miteinander konkurrieren. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, zu analysieren, ob die gewählten Instrumente geeignet und zweckmäßig sind, die vorgegebene Zielsetzung zu erreichen. Und hier haben die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und auch in anderen Ländern gezeigt, daß viele der gut gemeinten Maßnahmen, mit denen Arbeitsplätze sicherer gemacht und Arbeitslosigkeit vermieden oder vermindert werden sollte, nicht nur nicht geeignet waren, um das mit ihnen angestrebte Ziel zu erreichen, oft haben sie es sogar verhindert, daß man dem Ziel überhaupt näher kam. Es spricht deswegen viel für die Hypothese, daß die Arbeitslosigkeit deshalb so hoch und so beharrlich ist und bestimmte Gruppen in ganz besonderem Maße trifft, weil man in guter Absicht den marktwirtschaftlichen Rückkoppelungsprozeß bei Verhaltensfehlern und veränderten Marktlagen ausschalten wollte. So kam es dazu, daß weithin akzeptierte Ziele nicht erreicht wurden, weil wieder und wieder das falsche Instrument gewählt, weil eine Sozialpolitik durch direkte Eingriffe in die Preisgestaltung am Arbeitsmarkt betrieben wurde. Es wurde nicht bedacht, daß Preise, auch der Preis für Arbeitsleistung, im marktwirtschaftlichen Wirkungsgeflecht Indikatoren sind, an denen sich die Entschei-

dungen der Wirtschaftssubjekte orientieren. Wenn diese Signale nicht den tatsächlichen Knappheiten entsprechen, bleiben Ressourcen ungenutzt oder werden überstrapaziert.

So hat der Versuch, eine Einkommenssicherung für wettbewerbsschwache Arbeitskräfte über administrativ erhöhte Löhne und eine Beschäftigungssicherung durch Gesetze zu betreiben, tiefgreifende Marktspaltungen bewirkt. Die sozialpolitischen Maßnahmen haben die Beschäftigungskosten für die „begünstigten" Gruppen erhöht. Von den Unternehmen kann man nicht erwarten, und es wäre vom Effizienzgesichtspunkt her auch nicht wünschenswert, daß sie den relativ teuren Produktionsfaktor verstärkt nachfragen; dies ginge zu Lasten ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Wegen der erhöhten Beschäftigungskosten erhöht sich für diese Arbeitskräfte damit die Gefahr des Herausfallens aus dem Beschäftigungssystem, gleichzeitig verringert sich die Aussicht der Betroffenen, wieder eingegliedert zu werden. Auf eine kurze Formel gebracht: das „Drinnen-Draußen-Problem" wird verschärft. Das Marktgeschehen wird durch diese sozialpolitischen Interventionen an jenen vorbeigelenkt, die eigentlich durch sie begünstigt werden sollten.

Die Kündigungsvorschriften und die Sozialpläne, die das Entlassen erschweren und sozial erträglicher machen sollten, haben dazu geführt, daß sich die Entlassungsentschädigungen zu einem bedeutsamen Kostenfaktor entwickelt haben: Das Entlassen von Arbeitskräften war zu Beginn der achtziger Jahre — selbst wenn man die zwischenzeitlich eingetretenen Verdienststeigerungen berücksichtigt — viermal so teuer wie zu Beginn der siebziger Jahre. Hier ist die Mitwirkung der Arbeitsgerichte nicht zu unterschätzen. Es hieße jedoch, das Pferd vom Schwanz aufzuzäumen, Arbeitsplätze dadurch sicherer machen zu wollen, daß man das Entlassen erschwert. Die Unternehmen antizipieren die höheren Entlassungskosten und sind entsprechend vorsichtiger beim Einstellen. Nicht die Zahl der Entlassungen ist für das Entstehen von Arbeitsmarktproblemen entscheidend, sondern vielmehr die Frage, in welchem Ausmaß Entlassungen mit Arbeitslosigkeit verbunden sind; bis weit in die sechziger Jahre hinein wurden weit mehr Arbeitnehmer entlassen als seit Mitte der siebziger Jahre, entscheidend aber war, daß trotzdem noch mehr Arbeitsplätze zusätzlich angeboten wurden, so daß Arbeitslosigkeit ein seltenes und zudem nur kurz währendes Phänomen war.

Nicht nur das Entlassen ist teurer geworden, sondern die Tariflohnpolitik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hat auch dazu beigetragen, daß es sich immer weniger lohnt, Arbeitsplätze anzubieten. Sie haben eine Politik betrieben, die immer weniger Rücksicht darauf nahm, daß sich in den Regionen der Bundesrepublik, in verschiedenen Branchen und bei verschiedenen Arbeitskräftegruppen die Knappheitsverhältnisse sehr unterschiedlich entwickelt haben: So gilt z. B. in der metallverarbeitenden Industrie seit Mitte der siebziger Jahre im gesamten Bundesgebiet nahezu die gleiche Tariflohnstruktur, obgleich doch zwischen den einzelnen Branchen (z. B. Automobilindustrie, Schiffbau) und auch zwischen den Regionen (z. B. Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) markante Unterschiede in der wirtschaftlichen Lage bestehen; auch paßt es nicht zusammen, daß die Tariflöhne für wenig qualifizierte Arbeit überdurchschnittlich steigen und in diesen Qualifikationssegmenten zugleich ein großer Arbeitsangebotsüberschuß zu beobachten ist.

Die Tarifpolitik der Arbeitgeber und Gewerkschaften hat somit Arbeitsplätze gefährdet und verhindert, daß neue Arbeitsplätze entstehen. Normalerweise können sich Kartelle jedoch nicht auf Dauer gegen Außenseiterkonkurrenz zur Wehr setzen, wenn sie die Preise zu hoch festgesetzt haben. Auf dem Arbeitsmarkt hat die Einflußnahme des Staates jedoch bewirkt, daß Außenseiterkonkurrenz als Regulativ keine Rolle mehr spielt. Die Unabdingbarkeit, Tarifverträge anzuwenden, verhinderte, daß zwischen Unternehmen und Belegschaften durchgreifende Kostensenkungen vereinbart werden konnten, wenn die kollektive Lohnerhöhung die individuelle Leistungsfähigkeit des Unternehmens überstieg. Und dort, wo sich die kollektive Lohnbildung nicht durchsetzte, hat der Staat in zunehmendem Maße Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt; zu Beginn der achtziger Jahre wurden jährlich rund dreimal so viele Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt wie in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre. Dadurch hat der Staat die Beschäftigungsprobleme verschärft, denn in den hauptsächlich betroffenen Bereichen (Handwerk, Dienstleistungen) wird besonders arbeitsintensiv produziert.

Die durch das Tarifvertragsgesetz erzwungene Rigidität der Löhne nach unten bewirkt nicht allein, daß bestehende Arbeitsplätze gefährdet werden. Sie unterdrückt auch Informationen darüber, daß zu niedrigeren Löhnen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten rentabel wären und daß Arbeitskräfte bereit wären, zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten. Dies ist gerade für Regionen mit chronischen Beschäftigungsproblemen von besonderem Nachteil: Die Macht der Kartelle — oft durch staatliche Subventionen gestützt —, marktwidrig hohe Löhne aufrechtzuerhalten, hält potentielle Konkurrenz fern, die die Arbeitskräfte bei einem niedrigeren Lohnniveau rentabel beschäftigen könnte.

Es ist populär, direkte staatliche Beschäftigungsförderung mit den Argumenten zu begründen, es sei unsinnig, Arbeitslosigkeit und nicht Beschäftigung zu finanzieren; Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnliche Aktivitäten seien wertschaffend und würden sich nahezu selbst finanzieren. In der Tat waren die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe beträchtlich: Von 1975 bis 1985 beliefen sie sich auf rund 160 Mrd. DM. Doch ist eine solche Argumentation gerade um den wahren Kern der Beschäftigungsprobleme verkürzt: Hohe Kosten der Arbeitslosigkeit sind letztlich die hohen Kosten einer falschen Lohnpolitik. Der Staat, der die Normen der Arbeitsmarktverfassung so gestaltet hat, daß eine solche Praxis betrieben werden kann, gerät unter zunehmenden Druck, durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Subventionen jene Preisrelationen am Arbeitsmarkt zu bewirken — also marktgerechte Preise administrativ herzustellen —, die sich im Wettbewerb ohnehin einstellen würden. Dies ist jedoch mit ganz erheblichen Effizienzeinbußen verbunden; Schieben und Ziehen bei blockierten Bremsen erfordert nun einmal höheren Kraftaufwand als leichtgängiges Fahren bei offenen Bremsen. Im Ergebnis wird der Wachstumspfad dauerhaft flacher verlaufen, als es bei einer Arbeitsmarktverfassung der Fall wäre, die der Vertragsfreiheit und dem Wettbewerb mehr Raum gäbe.

Von der staatlich erzwungenen Mitbestimmung dürften keine positiven Anstöße für einen höheren Beschäftigungsstand und für ein schnelleres Wachstum ausgegangen sein. Zwar ist es sicherlich von gegenseitigem Nutzen, wenn Mitarbeiter ins Vertrauen gezogen werden und zu den Eingeweihten gehören, denen damit auch ein Anteil an der Verantwortung zugemutet werden kann, daß Schutz vor personalpolitischer Willkür besteht und daß Mitarbeiter Meinungsunterschiede mit dem Unternehmer ausräumen wollen, um sich auch mit dem Unternehmen

identifizieren zu können. Die konkreten Regelungen der Mitbestimmung scheinen jedoch über ein solches wachstumsförderliches Maß hinausgeschossen zu sein. So wird der Vorstand in mitbestimmten Unternehmen von der Zustimmung der Arbeitnehmervertreter abhängig; wenn Führungskräfte Chancen haben wollen, in den Vorstand eines mitbestimmten Unternehmens gewählt zu werden, werden sie darauf bedacht sein, sich nicht gegen die Gewerkschaft zu stellen.

Auch ist es nicht von der Hand zu weisen, daß der Widerstand im Arbeitskampf abnimmt, daß die Bereitschaft zur Risikoübernahme beim Vorstoßen in neue Märkte sinkt, daß die Möglichkeiten, Kosten durch arbeitssparende technische Neuerungen zu senken, weniger genutzt werden, als wenn Anteilseigner allein entscheiden würden.

Weiterführende Literatur

Rechtliche Grundlagen
Halbach, Günter / Mertens, Alfred / Schwedes, Rolf / Wlotzke, Otfried: Übersicht Recht der Arbeit. Bonn 1981.
Lampert, Heinz: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. München—Wien 1985.
Ökonomische Analysen
Engels, Wolfram: Arbeitslosigkeit. Woher sie kommt und wie man sie beheben kann. Kronberger Kreis. Schriftenreihe Nr. 5. Bad Homburg 1984.
Soltwedel, Rüdiger: Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt. Eine Kritik. Kiel 1984.
Stützel, Wolfgang: Sicherung der sozialen Marktwirtschaft durch konsequente Ordnungspolitik. In: Fundamentalkorrektur statt Systemtherapie. Von der Zukunft der sozialen Marktwirtschaft. Hrsg. von Ludwig-Erhard-Stiftung. Stuttgart 1978. S. 19—38.

Willi Albers

SOZIAL-VERFASSUNG

Unabhängig von der Gesellschaftsordnung gilt, daß die Existenzsicherung des Bürgers primär auf dem Einsatz seiner eigenen Arbeitskraft beruht. Dieser Grundsatz läßt sich dann nicht aufrechterhalten, wenn die Leistungsfähigkeit (Erwerbsfähigkeit) fehlt oder soweit gemindert ist, daß der einzelne nicht in der Lage ist, durch eigene Erwerbstätigkeit ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. In diesen Fällen erfolgt die Existenzsicherung ganz oder teilweise durch die Gesellschaft. In einer sozialen Notlage übernimmt die Solidargemeinschaft aller Bürger die Aufgabe der Existenzsicherung.

Umverteilung

Neben einer kollektiven Sicherung bei Erwerbsunfähigkeit und dem damit verbundenen Einkommensausfall wird eine Hilfe durch die Allgemeinheit vielfach auch dann gewährt, wenn aus dem eigenen Einkommen überdurchschnittlich hohe Belastungen zu tragen sind.

In solchen Fällen soll ein unzumutbar starkes Absinken des Lebensniveaus verhindert werden, das ein Herausfallen aus der bisherigen Sozialschicht zur Folge haben würde. Im Gegensatz zum ersten Tatbestand, bei dem Hilfen zum Ausgleich eines Einkommensausfalls gewährt werden, treten bei derartigen außergewöhnlichen Belastungen die Hilfen in der Regel zu einem Leistungseinkommen hinzu.

Weiter erfolgen Eingriffe des Staates in die am Markt erzielten Leistungseinkommen mit dem Ziel einer sozialen Umverteilung. Mit diesen Eingriffen sollen Unvollkommenheiten des Marktes, die zur Folge haben, daß leistungsfremde Elemente in den Einkommen enthalten sind, abgebaut werden. Durch ererbtes Vermögen oder wirtschaftliche Macht entstandene Einkommensbestandteile — man spricht allgemein von Rentenelementen — sollen höher besteuert werden. Dabei steht der Gesetzgeber allerdings vor der Schwierigkeit, daß sich der Anteil der leistungsfremden Einkommensbestandteile nicht exakt bestimmen läßt. Man geht von der Hypothese aus, daß die Einkommensunterschiede größer als die Leistungsunterschiede sind, was identisch ist mit der These, daß mit wachsendem Einkommen der Anteil der leistungsfremden Bestandteile zunimmt. Damit läßt sich zwar generell ein progressiver Tarif der Einkommensteuer rechtfertigen, die überwiegend als Instrument zur Eliminierung derartiger unerwünschter Rentenelemente eingesetzt wird, nachdem sich herausgestellt hat, daß direkte Eingriffe z. B. zur Bekämpfung wirtschaftlicher Macht (Kartellgesetze) nicht ausreichend wirksam sind. Die Unmöglichkeit, den Anteil der leistungsfremden Elemente exakt zu bestimmen, hat freilich zur Folge, daß Ausmaß und Verlauf der Progression nicht eindeutig zu bestimmen sind, so daß deren Festlegung eine politisch umstrittene Entscheidung bleibt.

Altersgrenze

Wenn grundsätzlich auch Übereinstimmung besteht, daß in bestimmten Fällen, in denen der einzelne seine Existenz nicht mehr selbst sichern kann, Hilfen notwendig sind, so bestehen doch gravierende Unterschiede in der Beurteilung, wann eine solche Situation gegeben ist und in welcher Form und Höhe Hilfen zu gewähren sind.

Die Medizin ist in vielen Fällen nicht in der Lage, eine eindeutige Aussage darüber zu treffen, wann eine Erwerbstätigkeit vorübergehend (krankheitsbedingt) oder auf Dauer (erwerbsunfähig) nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Das bringt einerseits die Gefahr eines Mißbrauchs mit sich und erfordert anderseits politische Entscheidungen, die vielfach nur grob pauschalierend sind. Da ein altersbedingter Verschleiß nur langsam vor sich geht, so daß die Grenze zur Erwerbsunfähigkeit fließend ist, hat der Gesetzgeber zu der Fiktion gegriffen, daß von einer bestimmten Altersgrenze ab, eine Erwerbstätigkeit nicht mehr zumutbar sei. Da der altersbedingte Verschleiß aber individuell sehr unterschiedlich ist, wird es immer Fälle geben, in denen vor Erreichen der allgemeinen Altersgrenze eine Erwerbstätigkeit nicht mehr möglich ist. Auf der anderen Seite zeigt die Tatsache, daß viele Selbständige nach Erreichen der Altersgrenze noch weiter arbeiten — dasselbe trifft auch für Rentner zu, bei denen Erwerbseinkommen und Rente kumulieren —, daß diese Grenze für einen anderen Teil der Bevölkerung zu niedrig festgesetzt worden ist. Der Gesetzgeber hat damit zwar erreicht, daß für den erst nach dem Erreichen der allgemeinen Altersgrenze Altersrente beziehenden Personenkreis