

Schmidt, Klaus-Dieter

Working Paper — Digitized Version

Mehr Arbeitsplätze durch weniger Regulierung: Britische Erfahrungen mit einer anderen Arbeitsmarktpolitik

Kiel Working Paper, No. 406

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Schmidt, Klaus-Dieter (1990) : Mehr Arbeitsplätze durch weniger Regulierung: Britische Erfahrungen mit einer anderen Arbeitsmarktpolitik, Kiel Working Paper, No. 406, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46872>

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 Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 406

**Mehr Arbeitsplätze durch weniger
Regulierung - britische Erfahrungen mit
einer anderen Arbeitsmarktpolitik**

Klaus-Dieter Schmidt

Januar 1990

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
2300 Kiel 1

Kieler Arbeitspapier Nr. 406

Mehr Arbeitsplätze durch weniger
Regulierung - britische Erfahrungen mit
einer anderen Arbeitsmarktpolitik

Klaus-Dieter Schmidt

Januar 1990

AG 270 / 90 ^{Weltwirtschaft}

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
I. Arbeitsmarktverfassung und Beschäftigungschancen - Wo liegt das Problem?	2
II. Tarifrecht und Arbeitsrecht im Vereinigten Königreich - Was sind seine Grundzüge und welche Veränderungen hat es gegeben?	5
1. Arbeitsvertrag	7
a. Gestaltung	7
b. Vertragsdauer, Kündigung	7
c. Teilzeitarbeit	9
d. Leiharbeit	10
e. Jugendschutz, Mutterschutz	10
2. Tarifvertrag	11
a. Tarifverhandlungen	11
b. Tarifbindung und Allgemeinverbindlichkeit	13
c. Closed Shop-Regelungen	14
d. Mindestlöhne	14
e. Lohnfortzahlung	15
3. Arbeitszeitordnung	16
4. Arbeitsvermittlung	17
III. Deregulierung als Instrument der Arbeitsmarktflexibilisierung - Welche Erwartungen knüpfen sich daran?	18

I. Arbeitsmarktverfassung und Beschäftigungschancen - Wo liegt das Problem?¹

Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik und in anderen Ländern zeigt immer mehr ein Doppelgesicht: Die eine Seite ist der zunehmende Mangel an qualifizierten Fachkräften, die andere der anhaltende Mangel an Arbeitsplätzen vor allem für Kräfte mit Qualifikationsdefiziten. Arbeitslosen, die keinen Beruf erlernt haben, ist nicht damit geholfen, daß allerorts Facharbeiter gesucht werden. Selbst Facharbeiter, deren beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten durch den Strukturwandel entwertet wurden, sind nicht viel besser dran; sie müssen sich, um eine Chance auf einen gutbezahlten Arbeitsplatz zu haben, erst wieder neu qualifizieren, und zwar für einen Beruf, nach dem der Markt verlangt. Für die Arbeitsmarktpolitik stellt sich somit die Frage, wie sie die Kluft zwischen Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot überbrücken kann.

Aus der Sicht des einzelnen wie der Marktwirtschaft im ganzen sind Qualifizierung und Requalifizierung sicherlich der Königsweg. Aber die Erfahrungen zeigen, daß dieser Weg nicht allen Arbeitslosen offen steht. Nicht jedermann hat das Zeug zur Fachkraft, mitunter fehlt es auch an Durchhaltevermögen und Motivation. Man muß sich wohl oder übel damit abfinden, daß es immer auch Arbeitskräfte mit Qualifikationsdefiziten gibt.

¹ Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen eines von der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft unterstützten Forschungsprojekts, das Professor Richard Rose am Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, durchgeführt und an dem der Verfasser als Consultant mitwirkt. Weitere Teilergebnisse sind veröffentlicht in Rose, Schmidt, Wignanek 1988, Rose, Page 1989, Schmidt 1989, Rose 1989.

Folgendes ist der Kern des Beschäftigungsproblems in allen fortgeschrittenen Industrieländern: Es besteht ein Überschuß an einfacher Arbeit. Der Grund dafür ist, daß einfache Arbeit dort vergleichsweise teuer und damit einem Verdrängungswettbewerb ausgesetzt ist. Einfache Arbeit wird entweder importiert, - und daß heißt, Produktionen, in denen wenig qualifizierte Kräfte eingesetzt werden können, wandern in die Entwicklungsländer und in Schattenwirtschaften ab. Oder sie wird wegrationalisiert, also durch Maschinenarbeit ersetzt (Sievert 1988).

Bei dieser Konstellation hat die Arbeitsmarktpolitik nicht beliebig viele Optionen, realistischere sind es nur zwei (Klodt, Schmidt 1989):

- Die erste Option lautet: Einfache Arbeit muß billiger werden - billiger im Vergleich zu einfacher Arbeit anderswo, zu qualifizierter Arbeit und zu Maschinenarbeit. Das bedeutet, daß die Reallöhne für wenig qualifizierte Kräfte sinken müssen oder zumindest weniger steigen dürfen als die Reallöhne für qualifizierte Kräfte. Es bedarf also einer Zunahme der Lohndifferenzierung. Andernfalls müßte man die Löhne von Ungelernten aus der Staatskasse alimentieren, was keine ökonomisch sinnvolle Lösung wäre.
- Die zweite Option lautet: Einfache Arbeit muß - gemessen an dem, was sie kostet - attraktiver werden. Sie muß dann und dort verfügbar sein, wann und wo der Markt nach ihr verlangt. Das erfordert den Abbau von Marktzugangsbarrieren - Deregulierungen auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts und vor allem auf dem Gebiet des Arbeits- und Tarifrechts.

Beide Aspekte, Lohndifferenzierung und Deregulierung, hängen eng miteinander zusammen. Ohne Regulierungen würde sich eine Lohnstruktur herausbilden, die zu den relativen Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt paßt. Der Druck des Marktes würde dann

dafür sorgen, daß Gleichgewichtslöhne gezahlt werden - Löhne, die den Überschuß an einfacher Arbeit beseitigen, also den "Markt räumen".

In der wissenschaftlichen Literatur neigt man inzwischen dazu, die Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt mit der Existenz von mächtigen Anbieterkartellen zu erklären, die Löhne und Arbeitsbedingungen oberhalb von dem fixieren, was marktgerecht ist. Daraus resultiert eine Spaltung der Arbeitnehmerschaft - in die Gruppe der Insider, die über einen Arbeitsplatz verfügen, und in die Gruppe der Outsider, die sich vergeblich um einen Arbeitsplatz bemüht. Die Outsider mögen zwar versuchen, beim Lohn die Insider zu unterbieten, aber die Chancen, daß ihnen das gelingt, sind schlecht. (Solow 1985, Lindbeck, Snower 1986, 1987). Denn die Möglichkeiten des Außenseiterwettbewerbs sind durch ein dichtes Netz von gesetzlichen oder tarifrechtlichen Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt stark eingeschränkt (Burda, Sachs 1987, Hector 1988), zumal die Rechtsprechung dazu neigt, die geltenden Bestimmungen zugunsten der Arbeitsplatzbesitzer auszulegen. Man kann sagen: Regulierungen sind der Kitt, der Arbeitsmarktkartelle zusammenhält. Wenn die Politik hier etwas bewirken will, muß sie sich an das "heiße Eisen" einer Reform der Arbeitsmarktverfassung heranwagen.

In der Bundesrepublik ist die Regierung bislang vor einer solchen Reform zurückgeschreckt. Zwar sorgte sie mit dem (zunächst nur bis 1989 terminierten und inzwischen um weitere fünf Jahre verlängerten) "Beschäftigungsförderungsgesetz" von 1985 für einige Erleichterung beim Abschluß von befristeten Arbeitsverträgen und bei der Überlassung von Leiharbeitern. Aber es gibt nach wie vor viele andere Regelungen, die sich als Beschäftigungshemmnis erwiesen haben. Zu der von ihr geforderten Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (Jahreswirtschaftsbericht 1989) hat die Regierung selbst wenig beigetragen.

Im Gegensatz dazu hat die britische Regierung unter Margaret Thatcher die Reform der Arbeitsmarktverfassung in den Mittelpunkt ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption gerückt. Unmittelbar nach ihrem Amtsantritt im Jahre 1979 begann sie damit, die Beziehungen zwischen Tarifpartnern ("industrial relations") neu zu ordnen. Überdies leitete sie Schritte ein, um das Verhältnis zwischen diesen und dem Staat auf eine neue Basis zu stellen (Hanson 1987). Damit versuchte die Regierung den früheren Zustand wiederherzustellen, der das Individualarbeitsrecht vor das kollektive Arbeitsrecht setzte. Es ist britische Tradition, möglichst wenig "von oben herab" zu regeln (Brown 1987).

Der folgende Beitrag zeichnet die wichtigsten Etappen bei der Neuordnung der "industrial relations" im Vereinigten Königreich nach. Er versteht sich als ein Plädoyer für eine andere Art von Arbeitsmarktpolitik - für mehr Markt und weniger Staat -, von der sich der Verfasser wirkungsvolle Unterstützung bei der Lösung des Beschäftigungsproblems verspricht.

II. Tarifrrecht und Arbeitsrecht im Vereinigten Königreich - Welches sind seine Grundzüge und welche Veränderungen hat es gegeben?

Das Vereinigte Königreich besitzt eine lange Tradition bei der Regelung der Arbeitsbeziehungen, die bis weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Trotzdem ist dort nur wenig gesetzlich oder kollektiv geregelt. Seit jeher gilt der Grundsatz, daß bei der Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen die vertragliche Vereinbarung Vorrang hat vor der gesetzlichen Vorschrift und der Einzelarbeitsvertrag wiederum Vorrang besitzt vor der kollektivvertraglichen Übereinkunft. So sind die zwischen den Unternehmen und den Gewerkschaften ausgehan-

delten Tarifvereinbarungen nur dann rechtlich bindend, wenn sie auch Bestandteil des Einzeltarifvertrages sind (Lewis 1986). Gesetzliche Regelungen, die es den Unternehmen verbieten würden, einzelnen Arbeitnehmern weniger als den Tariflohn zu zahlen - in der Bundesrepublik ist dies auf Grund des sogenannten Günstigkeitsprinzips ausgeschlossen - gibt es im Vereinigten Königreich nicht.

Allerdings hatte sich zwischenzeitlich die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Tarif- und Arbeitsrechts zunehmend von diesem Grundsatz entfernt. In den siebziger Jahren gab es eine Phase, in der das britische System der "industrial relations" mit einem Netz von Regulierungen überzogen wurde. Den Beginn machte im Jahre 1971 paradoxerweise die konservative Regierung unter Edward Heath mit dem "Industrial Relation Act", der darauf hinzielte, durch eine gesetzliche Regelung der Rechte und Pflichten der Tarifparteien bei Lohnkämpfen die Gewerkschaften an die Kandare zu nehmen. Das Vorhaben scheiterte jedoch. Die Labour-Regierung unter James Callaghan hob im Jahre 1974 mit dem "Trade Union and Labour Relations Act" das Gesetz wieder auf, doch wurden die von ihr zulässigen Regelungsgegenstände (Arbeitsbedingungen, Bedingungen für die Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften, Closed-Shop-Vereinbarungen) erstmals klar definiert. Nach ihrem Amtsantritt im Jahre 1979 sorgte die neue konservative Regierung unter Margaret Thatcher für eine abermalige und entscheidende Wende: Sie kassierte nicht nur einen Teil der Labour-Gesetzgebung wieder ein, sondern setzte mit einer Reihe von eigenen Gesetzen - so vor allem mit den "Employment Acts" von 1980 und 1982, dem "Trade Union Act" von 1984, den "Employment Acts" von 1987 und 1988 - in der Regelung der arbeitsrechtlichen Beziehungen neue Akzente. Alles in allem hat sie damit die Rechte kollektiver Organisationen geschwächt und die der einzelnen Arbeitnehmer gestärkt.

1. Arbeitsvertrag

a. Gestaltung

Im Vereinigten Königreich ist traditionell der Individualvertrag die wichtigste Gestaltungsform bei der Regelung der arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern. Es existiert ein Höchstmaß an Gestaltungsfreiheit. In der Regel ist nicht einmal die Schriftform vorgeschrieben;¹ sie wird nur bei ganz wenigen Arbeitnehmergruppen (Seeleute, Auszubildende) verlangt. Es sind lediglich gewisse Beschäftigungsverbote (Kinder und Heranwachsende) zu beachten.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Situation im Vereinigten Königreich auffällig von der in der Bundesrepublik, wo der Einzelarbeitsvertrag nur eine untergeordnete Rolle spielt. Der Einzelarbeitsvertrag ist hierzulande weit unterhalb der Ebene angesiedelt, die durch das Arbeitsrecht oder durch kollektive Vereinbarungen geregelt ist - und das meiste ist bis in die Einzelheiten gesetzlich oder kollektiv geregelt. Der individuelle Gestaltungsspielraum für Arbeitsverträge ist auf diese Weise drastisch eingeschränkt.

b. Vertragsdauer, Kündigung

Das Vereinigte Königreich kennt keine Vorschriften über die Fristen von Arbeitsverträgen; die Vertragsdauer kann frei vereinbart werden. In der Bundesrepublik hat dagegen die richterliche Rechtsprechung den Abschluß befristeter Arbeitsverträge auf einige wenige Fälle beschränkt - und zwar entgegen geltendem Gesetzesrecht (§620 BGB). Die vergleichsweise restriktive deutsche Praxis erklärt sich mit den vergleichsweise strengeren Kündigungsvorschriften; durch die

¹ Nach dem "Employment Protection (Consolidation) Act" von 1978 hat der Arbeitnehmer zwar Anspruch auf einen Schriftsatz, aus dem die Arbeitsbedingungen (Lohnhöhe, Arbeitszeit etc.) ersichtlich sind, der jedoch nicht Bestandteil des Arbeitsvertrages ist.

Erschwerung befristeter Arbeitsverhältnisse soll eine Umgehung dieser Vorschriften verhindert werden. Die neuen Ausnahmetatbestände, die das "Beschäftigungsförderungsgesetz" von 1985 geschaffen hat, sind ein Beleg dafür, daß hier dringender Reformbedarf bestand.

Im Vereinigten Königreich sind nicht nur Kündigungsfristen wesentlich kürzer als in der Bundesrepublik - für den Arbeitnehmer beträgt sie mindestens eine volle Woche und für den Arbeitgeber liegen sie, je nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit zwischen einer Woche und zwölf Wochen. Auch der Schutz vor Entlassung ist wesentlich schwächer: Seit dem "Employment Protection Act" von 1971 können die Arbeitgeber eine Kündigung zwar nur dann aussprechen, wenn dafür wichtige Gründe ("substantial reasons")¹ vorliegen - als solche gelten (1) unzureichende Qualifikation und fehlerhaftes Verhalten des Arbeitnehmers, (2) wirtschaftliche Gründe, die den Abbau von Arbeitsplätzen notwendig machen ("redundancy") sowie (3) sonstige bedeutsame Gründe ("some other substantial reasons"). Aber diese Vorschriften finden nur auf Arbeitnehmer Anwendung, die mindestens zwei Jahre im gleichen Betrieb beschäftigt sind; der Betrieb muß zudem mehr als zwanzig Beschäftigte haben. Nach britischem Rechtsverständnis ist auch ein vertraglicher Verzicht auf Mindestkündigungsfristen oder ein finanzieller Ausgleich bei deren Nichteinhaltung ("wrongful dismissal") möglich.

Während in der Bundesrepublik schon bei der Einzelkündigung eine "Sozialauswahl" zu treffen ist - der Betriebsrat kann einer Kündigung widersprechen und der betroffene Arbeitnehmer muß bis zur richterlichen Entscheidung weiter beschäftigt werden - braucht im Vereinigten Königreich der Grundsatz der "fair selection" nur bei Massenentlassungen befolgt zu werden. Außerdem beschränken sich hier die Selektionskri-

¹ Die dritte Fallgruppe hat den Charakter einer Generalklausel, die nahezu jede Kündigung möglich macht, denn die Gerichte prüfen im allgemeinen nur nach, ob der Arbeitgeber vernünftig ("reasonable") gehandelt hat.

terien auf betriebliche Tatbestände ("sound, good business reasons") wie Qualifikation, Leistungsbereitschaft oder Dauer der Betriebszugehörigkeit. Den Gerichten obliegt nur eine Mißbrauchsaufsicht. Sie nehmen im allgemeinen davon Abstand, den Selektionskriterien der Arbeitgeber eigene abweichende entgegenzusetzen, wie das deutsche Gerichte nicht selten tun.

Der vergleichsweise lückenhafte Kündigungsschutz hat freilich sein Gegenstück im Anspruch auf Entlassungsentschädigung oder -abfindung. Die Entschädigung oder Abfindung gilt als Alternative zur Weiterbeschäftigung. Ein gerichtliches Urteil zur Wiedereingliederung ("re-instatement") oder Wiedereinstellung ("re-engagement") ist praktisch nicht vollstreckbar.¹ Nach britischem Rechtsverständnis kann man keinen Arbeitgeber dazu zwingen, ein Arbeitsverhältnis fortzusetzen, wenn dieser es nicht will.

c. Teilzeitarbeit

Teilzeitarbeitsverhältnisse sind im Vereinigten Königreich Vollzeitarbeitsverhältnissen gleichgestellt. Zwar gelten de jure bestimmte Arbeitnehmerschutzrechte (wie Kündigungsabfindung) nur für solche Teilzeitbeschäftigte, die seit mehr als zwei Jahren wenigstens 16 Wochenstunden oder seit mehr als fünf Jahren wenigstens 8 Wochenstunden arbeiten. Aber de facto sind diese Vorschriften nicht von Bedeutung. Der Grund dafür ist folgender: Teilzeitbeschäftigte sind fast immer Frauen; eine Ungleichbehandlung von Voll- und Teilzeitkräften würde als gesellschaftsspezifische Diskriminierung angesehen, die nach dem "Equal Pay Act" von 1970 verboten ist. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Rechtslage im Vereinigten Königreich nicht wesentlich von der in der Bundes-

¹ Nach dem "Employment Protection (Consolidation) Act" von 1978 haben Arbeitnehmer bei "unfair dismissal" zwar einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung, aber die Gerichte sprechen den Betroffenen in der Regel nur eine Abfindung in Höhe mehrerer Wochenlöhne zu.

republik. Gleichwohl spielt Teilzeitbeschäftigung in beiden Ländern eine unterschiedliche Rolle - im Vereinigten Königreich arbeiteten im Jahre 1988 42,5 vH aller Frauen auf Teilzeitarbeitsplätzen, in der Bundesrepublik waren es nur 33,5 vH (Employment Gazette 1989, Schmidt 1989). Die Ursachen dafür müssen also anderswo liegen: Zu vermuten ist, daß sie in dem insgesamt niedrigeren Niveau der Arbeitsmarktregulierung im Vereinigten Königreich zu suchen sind. In der Bundesrepublik ist die Teilzeitbeschäftigung weitgehend gesetzlich geregelt; daneben enthalten viele Tarifverträge zusätzliche Vorschriften - meist einengende - über Teilzeitarbeit in den Abendstunden oder im Schichtbetrieb. Außerdem liegt hierzulande die Geringfügigkeitsgrenze bei der Sozialversicherungspflicht höher als im Vereinigten Königreich (Hohenberger, Maier, Schlegelmilch 1989).

d. Leiharbeit

Die Arbeitnehmerüberlassung ist im Vereinigten Königreich im "Employment Agencies Act" von 1973 und im "Conduct of Employment Agencies and Employment Business Regulations" von 1975 geregelt, freilich nur rudimentär. Danach benötigen Zeitarbeitsfirmen eine Genehmigung. Im allgemeinen können aber die Vertragsbedingungen zwischen den drei Beteiligten - dem Verleiher, dem Entleiher und dem Arbeitnehmer - frei ausgehandelt werden.

Im Gegensatz dazu ist in der Bundesrepublik die Leiharbeit an einschränkende Bedingungen geknüpft: Es ist nur eine unbefristete Beschäftigung beim Verleiher möglich und die Dauer der Entleiherung ist auf sechs Monate begrenzt. Leiharbeit spielt folglich kaum eine Rolle - die Anzahl der überlassenen Leiharbeiter liegt hierzulande bei 70 000, im Vereinigten Königreich hingegen bei 1,5 Millionen im Jahr.

e. Jugendschutz, Mutterschutz

Kinderarbeit ist im Vereinigten Königreich verboten, das Min-

destbeschäftigungsalter liegt im allgemeinen bei 13 Jahren; im Bergbau, in der Industrie und im Transportgewerbe bei 16 Jahren. Zudem gibt es - im wesentlichen geregelt im "Factory Act" von 1961 - Beschränkungen der Tages- und Wochenarbeitszeit sowie der Nacht- und Schichtarbeit für Jugendliche. Die Situation ist damit ähnlich wie in der Bundesrepublik. Allerdings läuft im Vereinigten Königreich derzeit eine Gesetzesinitiative mit dem Ziel, solche Schutzvorschriften einzuschränken oder abzuschaffen, die nicht mehr sinnvoll erscheinen und die sich als Einstellungshindernis erwiesen haben.

Die meisten Schutzvorschriften für Frauen sind bereits in den letzten Jahren weggefallen. Diese sind nämlich als Diskriminierungstatbestand zunehmend in die Kritik geraten. Geblieben ist im wesentlichen nur noch der Mutterschutz. Die wichtigste Vorschrift lautet: Schwangeren, die mindestens zwei Jahre in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, wird der Arbeitsplatz bis zu 29 Wochen nach der Entbindung garantiert; für Kleinbetriebe (mit fünf und weniger Beschäftigten) ist diese Vorschrift im Jahre 1980 allerdings abgemildert worden.

2. Tarifvertrag

a. Tarifverhandlungen

Kollektive Regelungen von Arbeitsbeziehungen finden sich im Vereinigten Königreich im Tarifvertrags- und Arbeitskampfrecht. Lange Zeit hielt sich hier der Staat zurück, die Tarifparteien besaßen weitgehend Autonomie. Die Durchsetzung von Tarifverträgen konnte nur durch die Anwendung von Arbeitskämpfen, nicht durch Anrufung der Gerichte erzwungen werden. Eine normative Rechtswirkung hatten Tarifverträge folglich nicht (Lewis 1986, Pascal 1988). Zudem gab es keine gesetzliche Regelungen über den Ablauf von Tarifverhandlungen - über die Verhandlungsparteien und über deren Vollmacht.

Arbeitgeber und Gewerkschaften verhandelten meistens in eigener Regie vor Ort. Das Vereinigte Königreich trug deshalb schwer an den Folgen permanenter Lohntarifkonflikte. Ursächlich für die "britischen Zustände" war die mangelnde rechtliche Kodifizierung der "industrial relations" freilich nicht. Der Grund war vielmehr ein anderer: Die Gewerkschaften konnten für von ihnen begonnene Arbeitskämpfe nicht Schadensersatzpflichtig gemacht werden. Es fehlte also ein wirksamer Sanktionsmechanismus. Obligatorische Schlichtungsverfahren und eine Friedenspflicht, wie sie in der Bundesrepublik bekannt sind, hatte es nur während des zweiten Weltkrieges gegeben.

In den siebziger Jahren unternahmen sowohl die Tory-Regierung unter Edward Heath als auch die spätere Labour-Regierung unter James Callaghan erstmals Versuche, den Ablauf von Tarifverhandlungen gesetzlich zu regeln. Das Ziel war es, die Schlagkraft der Gewerkschaften namentlich bei Arbeitskämpfen zu schwächen. Die Austragung von Arbeitskonflikten wurde zunehmend reglementiert. Diese Versuche scheiterten, weil sich die Tarifparteien weigerten, die Auflagen der Regierung zu befolgen.

Die konservative Regierung unter Margaret Thatcher hat die in den siebziger Jahren eingeführten Reglementierungen nicht verschärft, sondern sie hat sie wieder abgeschafft. Sie hat jedoch auf andere Weise die gewerkschaftliche Übermacht beseitigt. Sie hat erstens die Immunitätsrechte der Gewerkschaftsorganisation stark eingeschränkt und sie hat zweitens die Mitspracherechte der einzelnen Gewerkschaftsmitglieder erweitert. Ein Streik ist jetzt nur noch dann legitimiert, wenn er der Durchsetzung eigener Interessen dient¹ und wenn er in einer Urabstimmung von der Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder beschlossen wurde. Anderenfalls haften die Gewerkschaften zivilrechtlich für die Folgen des Streiks.

¹ Nicht mehr legitimiert sind Sympathiestreiks, sogenannte "secondary actions".

b. Tarifbindung und Allgemeinverbindlichkeit

Ein bestehender Tarifvertrag bindet im Vereinigten Königreich die Arbeitgeber nicht. Der Tarifvertrag kann zwar Bestandteil des Einzelvertrages zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein, aber es können auch abweichende Vereinbarungen getroffen werden. Die Bestimmungen des Einzelarbeitsvertrages gehen denen des kollektiven Arbeitsvertrages vor, selbst wenn sie für den Arbeitnehmer eine Schlechterstellung mit sich bringen; das "Günstigkeitsprinzip" gilt nicht. Die Tariflöhne können also von jedermann unterboten werden. Selbst eine eingegangene Tarifbindung kann von den Arbeitgebern durch eine Änderungskündigung aufgehoben werden.

Bis Anfang der achtziger Jahre gab es allerdings zwei Bestimmungen, die de facto wie eine Tarifbindung wirkten:

- Die "Fair Wage Resolution" von 1891 (i.d.F.v. 1946) machte allen staatlichen Stellen zur Pflicht, Geschäfte nur mit solchen privaten Unternehmen zu tätigen, die die branchenüblichen Tariflöhne zahlten und die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhielten. Diese Verpflichtung wurde 1983 außer Kraft gesetzt.
- Der "Employment Protection Act" von 1975 weitete die Verpflichtung zur Einhaltung tarifvertraglichen Standards aus. Unter bestimmten Voraussetzungen hatten sich auch Unternehmen, die nicht in direkten geschäftlichen Beziehungen zu staatlichen Stellen standen, daran zu halten. Diese Klausel wurde bereits im Jahre 1980 wieder aufgehoben (Pascal 1988).

Eine Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen wie im deutschen Arbeitsrecht existiert seither auch in indirekter Form nicht mehr.

c. Closed Shop-Regelungen

Ein Problem sind die derzeit noch bestehenden "Closed Shop-Regelungen", die von den Arbeitgebern verlangen, zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und anderen Arbeitnehmern zu diskriminieren. Solche Regelungen existieren vor allem im Schiffbau und in der Druckindustrie, aber auch im Bereich der Theater. Derzeit unterliegen ihnen noch etwa 1,3 Millionen Beschäftigte, zeitweilig waren es bis zu 6 Millionen. Nach Ansicht der Regierung bilden die "closed shops" eine wirkungsvolle Beschäftigungsbarriere, "which limits the number of people who can get jobs, reduces the supply of skilled labour, and artificially drives up labour costs". Ein Regierungsentwurf sieht vor, zumindest den "pre-entry closed shop" zu beseitigen; nach dieser Regelung muß ein Bewerber um einen Arbeitsplatz schon Gewerkschaftsmitglied sein. In einem "Green Paper" hatte die Regierung zunächst nur Entschädigungszahlungen vorgesehen, wenn jemandem ein Arbeitsplatz versagt wird, weil er keiner Gewerkschaft angehört (Department of Employment 1989).¹

d. Mindestlöhne

Das Vereinigte Königreich kennt - wegen der fehlenden rechtlichen Bindungen von Tarifverträgen - normalerweise keine Mindestlöhne. Allerdings existierten schon vor dem Ersten Weltkrieg in Bereichen ohne Tarifverträge "Wage Boards", die dort die Löhne für einfache Arbeiter festsetzten. Die Funktion dieser "Boards" ging später an die "Wages Councils" über, die "Wages orders" erlassen und dabei auch Mindest-

¹ Inzwischen hat die Labour Party angekündigt, sie wolle im Falle eines Regierungswechsels die "closed shop-Regelung" ganz abschaffen. Damit würde auch der "post-entry closed shop" fallen, der von einem Bewerber verlangt, daß er nachträglich einer Gewerkschaft beitrifft.

löhne festlegen können.¹ Derzeit existieren noch 26 "Councils", vornehmlich für Niedriglohnbranchen wie den Einzelhandel, das Hotel- und Gaststättengewerbe oder die Textilindustrie, mit insgesamt rund 2 1/2 Millionen Beschäftigten. Ihre praktische Bedeutung ist aber gering: Die festgelegten Mindestlöhne liegen in der Regel um 50 vH unter den Durchschnittslöhnen; die Löhne, die sich ohne Mitwirkung der "Councils" herausbilden würden - die Gleichgewichtslöhne -, wären vermutlich kaum niedriger (Shackleton 1985). Insofern hat sich die "Entmachtung" der "Councils" kaum auf die Tariflohnstruktur ausgewirkt - mit einer wichtigen Ausnahme: Der "Wage Act" von 1986 hat auch die Mindestlöhne für Jugendliche unter 21 Jahren abgeschafft. Die Thatcher-Regierung hat immer wieder zu hohe Mindestlöhne für die hohe Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht - "they priced workers out of the market". Das "Youth Training Scheme" von 1987 droht Unternehmen jetzt sogar Strafen für den Fall an, daß sie Jugendlichen höhere Löhne als festgelegt zahlen.²

e. Lohnfortzahlung

Eine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, wie sie die Bundesrepublik seit dem Jahre 1969 für alle Arbeitnehmer kennt, gab es im Vereinigten Königreich bis Anfang der achtziger Jahre nicht. Sie wurde erst in den Jahren 1982-1985 schrittweise eingeführt - und zwar mit dem "Social Security and Housing Benefits Act" von 1982 und dem "Social Security Act" von 1985. Die Lohnfortzahlung ist an die Stelle von Krankengeld durch die Sozialversicherung getreten. Die Regierung

¹ Im "Wage Act" von 1986 wurde festgelegt, daß zwar bestehende "Councils" fortbestehen können, daß aber keine neuen mehr eingerichtet werden. Der Arbeitsminister hat zudem das Recht, "Councils" aufzulösen oder deren Funktionen zu beschneiden.

² Das "Youth Workers Scheme" von 1982 ging noch den anderen Weg. Es sah eine Lohnsubvention von 15 £ pro Woche vor, um für die Unternehmen die Lohnkostenbelastung zu verringern (Lindlay 1987).

wollte damit das Nebeneinander von staatlichen und privaten Leistungen ablösen: Außer dem obligatorischen Krankengeld ("sickness benefit") existiert ein zusätzliches Krankengeld, das die Unternehmen einem Teil ihrer Belegschaft freiwillig zahlen ("occupational sick schemes").

Das britische Modell der Lohnfortzahlung ("statutory sick pay") ist allerdings weit weniger "flächendeckend" als das deutsche. Es gilt nur für Arbeitnehmer, deren Lohn eine bestimmte Höhe überschreitet (derzeit 41 £). Es wird auch nur ein Teil des Lohnausfalls ersetzt - bei einem Wochenlohn von derzeit 80 £ und mehr etwa zwei Drittel. Die Tarifpartner können jedoch freiwillig einen vollen Lohnausgleich vereinbaren. Zudem gilt eine Karenzzeit für die ersten drei Krankheitstage, die in der Bundesrepublik von der Regierung der Großen Koalition im Jahre 1969 abgeschafft wurde. Karenztage können ebenfalls vertraglich ausgeschlossen werden, was beim "occupational sick pay" bei drei Viertel der Fälle auch geschieht (Bunt 1988).

3. Arbeitszeitordnung

Eine Arbeitszeitordnung, die die Arbeitszeiten regelt, gibt es im Vereinigten Königreich nicht. Es existiert folglich auch keine Höchstgrenze für Überstunden. Lediglich für Jugendliche beschränkt der "Factories Act" von 1961 die Arbeitszeit auf höchstens 50 Wochenstunden. Andere Beschränkungen, so eine Begrenzung der maximalen Tages- und Wochenarbeitszeit für Frauen, wurden in den letzten Jahren aufgehoben. In Bereichen, in denen "Wage Councils" existieren, finden sich teilweise zwar auch Vorschriften über Arbeitszeit, doch haben diese kaum praktische Bedeutung.

Auch Sonntagsarbeit ist prinzipiell nicht verboten. De facto spielt sie aber keine große Rolle, weil sie sich bislang gegen altehrwürdige Traditionen nicht durchsetzen konnte.

4. Arbeitsvermittlung

Die staatliche Arbeitsvermittlung liegt bei der im Jahre 1973 gebildeten "Manpower Services Commission" (jetzt: "Training Commission"), aber ein Vermittlungsmonopol wie die Bundesanstalt für Arbeit hat diese Behörde nicht. Auch private Agenturen können Vermittlungsaufgaben wahrnehmen; dazu brauchen sie allerdings eine staatliche Konzession, die mit gewissen Auflagen verbunden ist.

Die Bedeutung der "Manpower Commission" für die Arbeitskräftevermittlung hat in den achtziger Jahren stark abgenommen und die der privaten Vermittler entsprechend zugenommen. Das war politisch so gewollt. Im Jahre 1982 hat die britische Regierung die Registrierpflicht der Arbeitslosen bei den Arbeitsämtern ("Jobcentres") abgeschafft; seither gibt es nur noch eine freiwillige Registrierung, die nach jeweils drei Monaten erneuert werden muß. Arbeitslose, die sich von der staatlichen Arbeitsvermittlung nichts versprechen, suchen die "Jobcentres" gar nicht erst auf. Das hat Vorteile: Die "Jobcentres" werden dadurch von Registrier- und Verwaltungsarbeit entlastet und können sich voll auf die Vermittlungstätigkeit konzentrieren. Die "Manpower Service Commission" konnte daraufhin sogar den eigenen Personalbestand kräftig reduzieren (Pester 1986).

Um die Arbeitslosen zur Selbsthilfe anzuhalten ("to find the best possible job in the shortest possible time") wurden außerdem sogenannte "Jobclubs" eingerichtet, in denen die Teilnehmer für die Stellensuche "fit" gemacht werden. Diese "Jobclubs" arbeiten mit den Vermittlern - auch privaten - eng zusammen.

III. Deregulierung als Instrument der Arbeitsmarktflexibilisierung - Welche Erwartungen knüpfen sich daran?

Ziel der Deregulierung ist die Flexibilisierung - um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Die Deregulierung soll Bedingungen herstellen, unter denen überschüssige einfache Arbeit vom Markt aufgenommen werden kann. Das geht nach allen Erfahrungen nur dann, wenn man bereit ist, eine "Balkanisierung" der Arbeitslandschaft hinzunehmen. Nach Öffnung der Grenzen durch die Deutsche Demokratische Republik und die osteuropäischen Länder wird der Zustrom von Arbeitskräften in die Bundesrepublik eher stärker als schwächer werden. Das wird zu mehr "Außenwettbewerb" auf dem Arbeitsmarkt führen. Damit droht die Gefahr, daß diejenigen Arbeitssuchenden in die Ecke gedrängt werden, die sich wegen restriktiver arbeits- und tarifrechtlicher Regelungen gegen den Konkurrenzdruck nicht wehren können. Es wäre sicher übertrieben, wollte man den spektakulären Abbau der Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich allein der Deregulierungspolitik zuschreiben - seit Mitte 1986 hat sich dort die Anzahl der registrierten Arbeitslosen beinahe halbiert; die standardisierte Arbeitslosenquote liegt mit rund 6 vH inzwischen niedriger als in der Bundesrepublik. Aber man sollte deren Beitrag nicht kleinschreiben. Es stellt sich daher die Frage, warum die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik bislang so zögerlich an eine Auflockerung des Tarif- und Arbeitsrechts herangegangen ist.

Maßnahmen, mit denen ein Land Erfolge erzielen konnte, sollten eigentlich auch für ein anderes Land, das ähnliche Probleme hat, zur Nachahmung empfohlen sein. Dennoch gibt es Grenzen für die Übertragbarkeit:

- Die geltenden tarif- und arbeitsrechtlichen Vorschriften sind immer Ausdruck der gesamten Rechtsordnung eines Landes. Das vergleichsweise niedrige Niveau der Arbeitsmarktregulierung im Vereinigten Königreich hat seine Wurzeln

im "Common Law", das dem Einzelvertrag eine ganz andere Stellung einräumt als das deutsche Recht. Es ist also darauf zu achten, daß die ins Auge genommenen Veränderungen in den gesamten Rechtszusammenhang passen, dort also keinen Fremdkörper darstellen. Manches von dem, was im Vereinigten Königreich geltendes Recht ist, stieße hierzulande auf verfassungsrechtliche Einwände.

- Die geltenden tarif- und arbeitsrechtlichen Vorschriften sind immer Ausdruck von gewachsenen Vorstellungen über eine gerechte Sozialordnung. Was in einem Land von einer breiten Bevölkerung akzeptiert wird, mag in einem anderen Land nicht konsensfähig sein. In einem solchen Fall braucht es für Reformen zumindest Zeit, in der die Politik die nötige Überzeugungsarbeit leisten kann.
- Die geltenden tarif- und arbeitsrechtlichen Vorschriften sind schließlich immer Ausdruck von verfestigten wirtschaftlichen Interessenpositionen. Sie bevorteilen in der Regel die "Insider", die auch in der Regierung und im Parlament das Sagen haben. Jede Veränderung auf diesem Feld ist somit von der Zustimmung derjenigen Gruppen abhängig, deren Eigeninteressen davon berührt werden.

Es gibt offensichtlich "Grenzen der institutionellen Reform" (Scharpf 1986), die nicht oder nicht leicht zu überwinden sind.

Gleichwohl ist in der Bundesrepublik der Spielraum für Reformen auf dem Gebiet des Tarif- und Arbeitsrechts nicht so eng, wie das mitunter hingestellt wird. Folgende Maßnahmen erscheinen verfassungsrechtlich unbedenklich und politisch möglich:

- (1) Arbeitssuchenden sollte es nicht länger verwehrt sein, zu einem Lohn zu arbeiten, der niedriger ist als der Tariflohn. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür könnten dadurch

geschaffen werden, daß fortan

- neben der kollektiven tarifvertraglichen Lohnvereinbarung (ähnlich wie im Vereinigten Königreich) die einzelvertragliche Lohnvereinbarung oder aber
- die Modifizierung des Verbandstarifvertrages durch Betriebsvereinbarungen

zulässig ist. Ein solcher Vorschlag läuft auf eine Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips hinaus: Die Betroffenen, einzelne Arbeitnehmer oder ganze Belegschaften, sollen selbst darüber befinden, was für sie am günstigsten ist - ein Anspruch auf einen hohen Lohn ohne Aussicht auf einen Arbeitsplatz oder aber ein Arbeitsplatz bei einem niedrigeren Lohn. Gegen die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Einzel- oder Betriebsvereinbarungen werden zwar in der juristischen Literatur rechtliche Bedenken geäußert¹, die aber ausgeräumt werden könnten, wenn Bereitschaft dazu bestünde.

(2) Arbeitssuchende sollten befristete Arbeitsverträge abschließen können; die befristete Regelung im Beschäftigungsförderungsgesetz sollte in eine dauerhafte umgewandelt werden. Unter gewissen Bedingungen sollte auch der Abschluß von Kettenverträgen erlaubt sein - es macht keinen Sinn, die Weiterbeschäftigung eines Arbeitnehmers zu untersagen, weil die vereinbarte Beschäftigungsfrist abgelaufen ist.

Gegen befristete Arbeitsverträge wird häufig eingewendet, daß damit einer Umgehung von Kündigungsschutzvorschriften Tür und Tor geöffnet wäre. Diese Argumentation geht am Kern

¹ So untersagt das deutsche Betriebsverfassungsrecht die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen.

des Problems vorbei: Der Kündigungsschutz soll vor den Folgen eines unerwarteten Arbeitsplatzverlustes schützen; er gewährt dem Betroffenen eine Anpassungsfrist. Derjenige, der einen zeitlich limitierten Vertrag abschließt, bedarf eines solchen Schutzes nicht.

Befristete Arbeitsverträge haben aus ökonomischer Sicht viele Vorteile. Sie verringern für die Arbeitgeber das Einstellungsrisiko und verbessern für die Arbeitnehmer die Einstellungschancen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem "Beschäftigungsförderungsgesetz" sind durchaus positiv. Zwar waren die direkten Effekte - etwa 25 000 zusätzliche Einstellungen pro Jahr - nicht spektakulär. Aber dazu kommen noch die indirekten Effekte aufgrund der gesetzestechnischen Vereinfachungen in doppelter Höhe (Büchtemann, Höland, 1989).

(3) Arbeitgeber, die aus wirtschaftlichen Gründen Arbeitskräfte entlassen müssen, sollten bei der Auswahl nur betriebliche Kriterien, etwa berufliche Eignung oder Betriebszugehörigkeit, berücksichtigen müssen, wie das im Vereinigten Königreich der Fall ist. Die Arbeitsgerichte hätten dann kein Mitspracherecht bei betrieblichen Personalentscheidungen mehr, sondern - so wie dort - nur eine Mißbrauchsaufsicht.

Die heutige Praxis der Sozialauswahl wirkt - ähnlich wie der Kündigungsschutz - weniger als Schutz für sozial Schwache, sondern mehr als Einstellungshindernis. Denn die beschäftigten Arbeitnehmer werden sich im selbstverstandenen Interesse gegen eine Einstellung von Personen wehren, die bei notwendigen Entlassungen einen höheren Schutz genießen würden als sie selbst.

(4) Unternehmen, die wesentliche Teile ihrer Belegschaft entlassen müssen, sollten von der Verpflichtung befreit werden,

Sozialpläne aufstellen zu müssen. Juristisch ist diese Verpflichtung ohnehin fragwürdig, ökonomisch ist sie sogar höchst unsinnig. Sie beeinträchtigt die Rentabilität der Unternehmen, möglicherweise treibt sie diese sogar in den Konkurs. Für die Unternehmen ist die Möglichkeit einer abfindungsfreien Trennung von überzähligen Arbeitskräften ein wichtiger Flexibilitätsfaktor, die sich auch auf deren Einstellungsbereitschaft auswirkt. Für die abfindungsfreie Lösung spricht auch, daß das soziale Sicherungssystem hinreichend Schutz bei Entlassungen gewährt. Das heutige System bedeutet eine Privilegierung jener Arbeitnehmer, denen in der Vielzahl gekündigt wird und eine Diskriminierung derjenigen, bei denen die Kündigung ein Einzelfall ist.

(5) Arbeitnehmer und Arbeitgeber sollen das Recht haben, ihre Arbeitszeit frei zu gestalten. Die Arbeitszeitordnung sollte nicht als Instrument zur Verkürzung der Arbeitszeit mißbraucht werden. Es genügt, wenn einige wenige Eckwerte über Höchstarbeitszeiten fixiert werden. Statt der Wochenarbeitszeit sollte besser die Jahresarbeitszeit geregelt werden und zwar vertraglich, nicht gesetzlich. Bei einer Flexibilisierung der Arbeitszeit ließen sich die Maschinenlaufzeiten verlängern, und das schafft zusätzliche Arbeitsplätze.

Die Schutzvorschriften für Frauen und Jugendliche sollten überall dort abgeschafft oder aufgelockert werden, wo sie sich als Einstellungshindernis erweisen; auch hier kann das Vereinigte Königreich in vielen Fällen Vorbild sein.

(6) Arbeitnehmer sollten unbefristet Leiharbeit ausführen können; die im "Beschäftigungsförderungsgesetz" vorgenommene Verlängerung der Befristung von 3 auf 6 Monate macht keinen rechten Sinn. Für Betriebe, die Arbeitskräfte ausleihen, ist die zeitliche Dauer der Einsatzmöglichkeiten häufig im voraus nicht absehbar. In vielen Fällen, so bei Mutterschutz oder Wehrdienst, besteht ein Vertretungsbedarf, der über die

sechsmonatige Frist hinausreicht. Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Bauwirtschaft sollte fallengelassen werden, denn gerade dort ist sie sinnvoll. Das Vereinigte Königreich hat demonstriert, daß Leiharbeit ein sehr wirkungsvolles Instrument der Arbeitsmarktpolitik sein kann.

Gegen eine Entfristung der Arbeitnehmerüberlassung wird häufig eingewendet, daß damit Arbeitnehmerrechte unterlaufen würden. Für den Leiharbeitnehmer gilt das Argument freilich nicht, denn dessen Arbeitsvertrag mit seinem Arbeitgeber braucht sich, was die sozialen Schutzrechte anlangt, nicht von dem anderer Arbeitnehmer zu unterscheiden. Richtig daran ist nur, daß der Entleiher die Risiken aus der sozialen Absicherung (z.B. Mutterschutz, Kündigungsschutz) auf den Verleiher abwälzen kann. Dafür sind für ihn die Personalkosten für Leiharbeitskräfte höher als für eigene Arbeitskräfte. Das setzt der Arbeitnehmerüberlassung Grenzen.

(7) Arbeitssuchende und Arbeitgeber sollten sich, um rascher zueinander finden zu können, privater Vermittler bedienen dürfen. Das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit sollte beseitigt werden; es wird im Hinblick auf den einheitlichen europäischen Binnenmarkt ohnehin nicht zu halten sein. Für private Arbeitsvermittler könnten gesetzliche Rahmenvorschriften fixiert werden, die sich an die Vorschriften im Bereich der privaten Wohnungsvermittlung anlehnen. Dort gibt es schon lange ein funktionierendes Nebeneinander von staatlicher und privater Vermittlungstätigkeit.

Alle hier gemachten Vorschläge orientieren sich am britischen Reformkonzept, das darauf hinzielt, den individuellen Arbeitsvertrag wieder zum Mittelpunkt der tarif- und arbeitsrechtlichen Beziehungen zu machen. Dieses Reformkonzept hat sich im Vereinigten Königreich als ein taugliches Mittel gegen die Massenarbeitslosigkeit erwiesen. Es hat auch dort nicht über Nacht Wunder vollbracht, aber es hat eine durchgreifende Wende in den "industrial relations" herbeige-

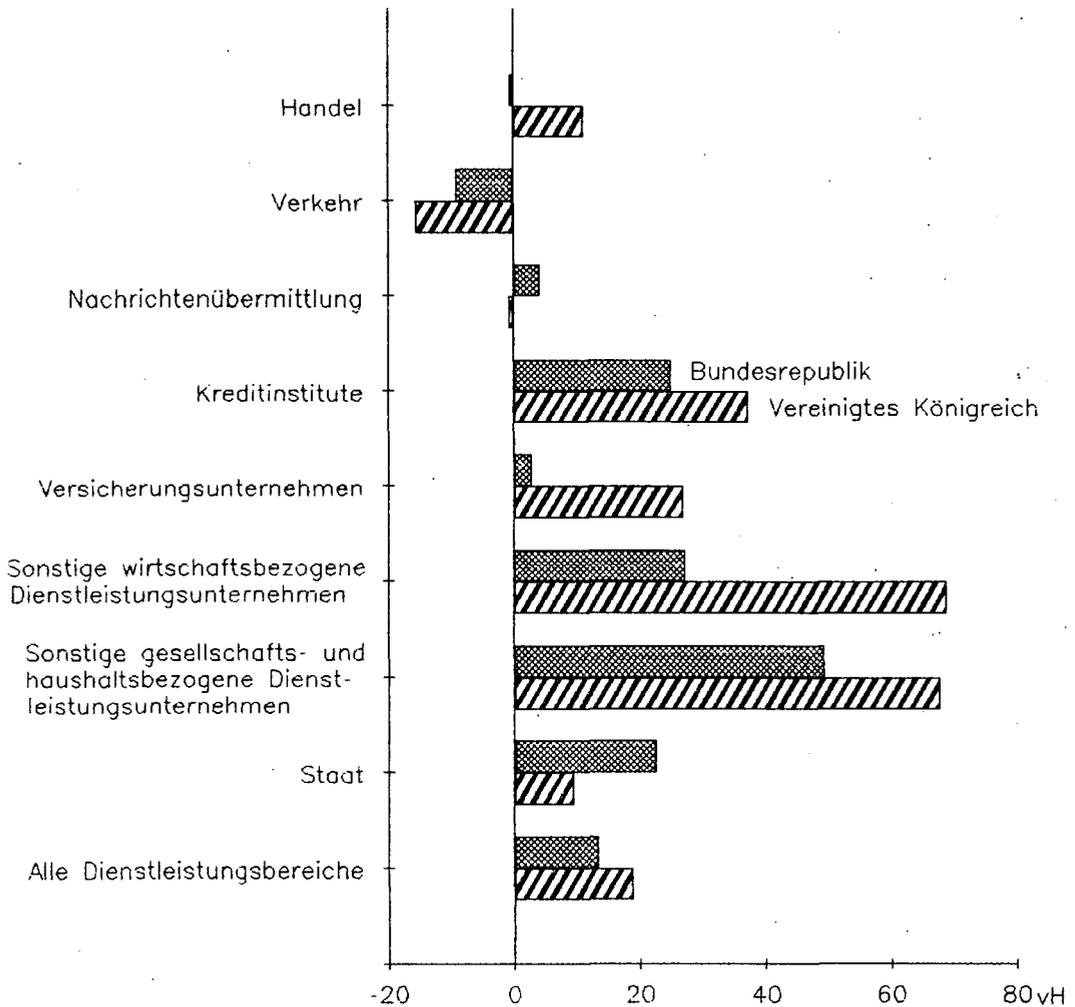
führt - und damit einen Abbau der Arbeitslosigkeit eingeleitet, der sich inzwischen sehen lassen kann.

Die Vorteile einer Arbeitsmarktderegulierung liegen auf der Hand: Wenn einfache Arbeit billiger oder attraktiver wird, dann läuft das darauf hinaus, daß der Druck zur Substitution durch Maschinenarbeit, durch qualifizierte Arbeit oder durch einfache Arbeit anderswo abnimmt. Es können sich sogar Substitutionsprozesse wieder umkehren, etwa dadurch, daß Produkt-techniken wieder lohnend werden, die von wenig qualifizierten Arbeitskräften zu beherrschen sind.

Bei alledem darf freilich nicht aus dem Blick geraten, daß der Abbau von Arbeitsmarktregulierungen wohl eine notwendige, keineswegs hinreichende Voraussetzung für ein Mehr an Beschäftigung ist. Eine Arbeitsmarktreform muß durch mutige Deregulierungsschritte auf den Märkten für Güter- und Dienstleistungen ergänzt werden. Es gibt auch in einem Hochlohnland viele potentielle Beschäftigungsmöglichkeiten für einfache Arbeit. Diese können aber häufig nicht wahrgenommen werden, weil dem staatliche Gebote und Verbote im Wege stehen. So würden bei einer Liberalisierung der Ladenschlußzeiten vermutlich viele Tausende zusätzlicher Arbeitsplätze für Teilzeitbeschäftigte entstehen. Es fällt auf, daß im Vereinigten Königreich im privaten Dienstleistungssektor weitaus mehr Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen wurden als in der Bundesrepublik, auch und gerade Beschäftigungsmöglichkeiten für einfache Arbeit (Schaubild).

Marktwidrige Tariflöhne und marktwidrige arbeitsrechtliche Regelungen vor allem für einfache Arbeit haben inzwischen den meisten Industrieländern große Beschäftigungsprobleme gebracht. Die herkömmliche Arbeitsmarktpolitik versucht diese Probleme dadurch zu lösen, daß sie die Beschäftigung von einfacher Arbeit subventioniert. Die Bundesregierung hat inzwischen ein neues Programm für Langzeitarbeitslose beschlossen, das für einen befristeten Zeitraum je nach Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelte Lohnkostenzuschüsse

Schaubild - Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor (a) in der Bundesrepublik und im Vereinigten Königreich 1973-1986 (vH)



(a) Wirtschaftsbereichsgliederung nach der International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (ISIC).

Quelle: OECD; Department of Employment [lfd. Jgg.]; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

vorsieht. Lohnsubventionen, darüber ist sich die Wissenschaft weitgehend einig, sind aber nicht unproblematisch. Sie zeitigen wie alle Subventionen erhebliche Mitnahmeeffekte, und sie bewirken beträchtliche allokativen Verzerrungen (Ernst, Soltwedel, 1985). Sie mögen zwar den Arbeitsmarkt an einer Stelle entlasten, aber sie müssen ihn an anderer Stelle belasten, denn sie zementieren letztlich eine nicht (mehr) marktgerechte Lohnstruktur.

LITERATUR

BROWN, William, "Industrial Conflict Resolution in Britain". In: Hanami Tadashi, Roger Blainpain (Ed.), Industrial Conflict Resolution in Market Economies. A Study of Canada, Great Britain and Sweden. Deventer 1987, S. 103-115.

BÜCHTEMANN, Christoph F., Armin HÖLAND, "Beschäftigungsförderungsgesetz: Erfahrungen mit der Befristungsregelung". In: Wirtschaftsdienst, 10, 1989, S. 503-511.

BUNT, Karen, "Occupational Sick Pay Schemes". In: Employment Gazette, November 1988, S. 616-619.

BURDA, Michael C., Jeffrey D. SACHS, Institutional aspects of high unemployment in the Federal Republic of Germany, Cambridge, Mass., 1987

Department of Employment, Removing Barriers to Employment. Proposals for the further reform of industrial relations and trade union law. London 1989.

Employment Gazette: "1988 Labour Force Survey - preliminary results", Vol. 97, No 4, April 1989, S. 182-196.

ERNST, Siegfried, Rüdiger SOLTWEDEL, Das Konzept der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen muß radikal überdacht werden. Teure Scheinlösungen blockieren den notwendigen Anpassungsprozeß. Unveröffentlichtes Manuskript. Kiel 1985.

HANSON, Charles, "Economic Significance of British Labour Law Reform". In: Cato Journal, Vol. 6, 1987, S. 851-868.

HECTOR, Pascal, Regulierungen am Arbeitsmarkt. Eine vergleichende beschäftigungspolitische Analyse für ausgewählte Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Frankfurt am Main 1988.

HOHENBERGER, Lydia, Friederike MAIER, Cordia SCHLEGELMILCH, Regelungen und Förderprogramme zur Teilzeitarbeit in den Ländern Schweden, Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien und Österreich. Bonn 1989.

KLODT, Henning, Klaus-Dieter SCHMIDT, Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand. Kieler Studie 228. Tübingen 1989.

LEWIS, Roy, Labour law in Britain. Oxford 1986.

LINDBECK, Assar, Dennis SNOWER, "Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations". In: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 76, 1986, S. 235-239.

--, "Efficiency Wages versus Insiders and Outsiders". In: European Economic Review, Vol. 31, 1987, S. 407-416.

- LINDLAY, Robert, "British Employment Measures: Policy and Evidence". In: Review of Labour Economics and Industrial Relations, Vol. 1, 1987, S. 3-27.
- PESTER, "Maßnahmen zur Bekämpfung der Langfristungslosigkeit durch die britische Arbeitsverwaltung (Manpower Service Commission)". In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3, 1986, Nürnberg, S. 464-477.
- ROSE, Richard, Prospective Evolution of Vocational Education and Training. Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy, ..., Glasgow 1989.
- ROSE, Richard, Edward C. PAGE, Searching and Acting in Adversity. A Dissatisfying Model of Responses to Unemployment in Britain and Germany. Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy, 174, Glasgow 1989.
- ROSE, Richard, Klaus-Dieter SCHMIDT, Günter WIGNANEK, Who is and is not Employed? A Population Analysis of Britain and Germany. Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy, 168, Glasgow 1988.
- SCHARPF, Fritz W., Grenzen der institutionellen Reform. Internationales Institut für Management und Verwaltung. Discussion Papers IIM/LMP 86-5. Berlin, Juni 1986.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter, Lehren aus der Arbeitslosigkeit: Das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Kieler Arbeitspapier Nr. 383. Kiel, Juli 1989.
- SOLOW, Robert M., "Insiders and Outsiders in Wage Determination". In: Scandinavian Journal of Economics, Bd. 87, 1985, S. 411-428.
- SIEVERT, Olaf, Außenwirtschaftliche Zwänge der Wirtschaftspolitik. Kieler Vorträge, N.F. 112, 1988.