

# Projekt Regulierung des Arbeitsmarktes (REGAM)

Projektmitarbeit: Prof. Dr. Heide Pfarr, Silke Bothfeld, Dr. Lutz C. Kaiser, Martin Kimmich, Andreas Peuker, Karen Ullmann

im Dezember 2003

## Arbeitsrecht aus Arbeitgebersicht

Das Arbeitsrecht ist ein gewachsenes Recht, weithin geprägt durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte, aufgesplittet in eine Vielzahl von Gesetzen. Es ist unübersichtlich. Die besondere Belastung der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) hierdurch wird in der rechtspolitischen Diskussion stark betont. Die Fülle der Normierungen verunsichere die Arbeitgeber schon insgesamt. Klein- und Kleinstbetriebe hätten dabei die größten Probleme, da ihnen die Zeit und die Ressourcen fehlten, um sich überhaupt mit dem Arbeitsrecht zu beschäftigen. Größere Betriebe kämen zwar mit den arbeitsrechtlichen Anforderungen besser zurecht, da hier öfter informierte und dafür qualifizierte Personalverantwortliche tätig seien. Hier würden sich aber Probleme aus den Regelungen selbst ergeben. Nicht nur der Regelungsgehalt der Normen und ihre Rigidität werden daher kritisch diskutiert, vielmehr bezieht sich die Forderung nach einer Deregulierung des Arbeitsrechts auch auf seine Ausgestaltung.<sup>1</sup> Andere Stimmen plädieren für eine Zusammenfassung des Arbeitsrechts oder zumindest des Arbeitsvertragsrechts Institut einem eigenen Gesetzbuch.<sup>2</sup>

Die Betriebsbefragung des Projektes REGAM<sup>3</sup> verfolgte auch das Ziel herauszufinden, ob das Arbeitsrecht für Betriebe Probleme aufwirft und worin genau etwaige Probleme liegen. Die Betriebe direkt nach Problemen mit dem Arbeitsrecht zu fragen, erschien nicht sinnvoll. Denn wegen der äußerst emotional geführten Debatte um die Agenda 2010 während des Befragungszeitpunktes (Sommer 2003) war mit einem stark politisch bestimmten Antwortverhalten der befragten Personalverantwortlichen zu rechnen. Wir sind daher befragungstechnisch anders vorgegangen.

Wir haben die These von der Unübersichtlichkeit des Arbeitsrechts aufgegriffen und danach gefragt, ob die Betriebe Probleme hätten, das Arbeitsrecht zu überblicken. Diese Fragestellung bezieht sich nicht auf den Inhalt der arbeitsrechtlichen Regelung. Die Antwort der Betroffenen aber, ob sie mit den Anforderungen des Arbeitsrechts umgehen können, kann Auskunft über Überforderungen und Unübersichtlichkeiten geben. Zum anderen haben wir die Betriebe danach

<sup>1</sup> Vgl. nur Rütters in NJW 2002, S. 1601ff

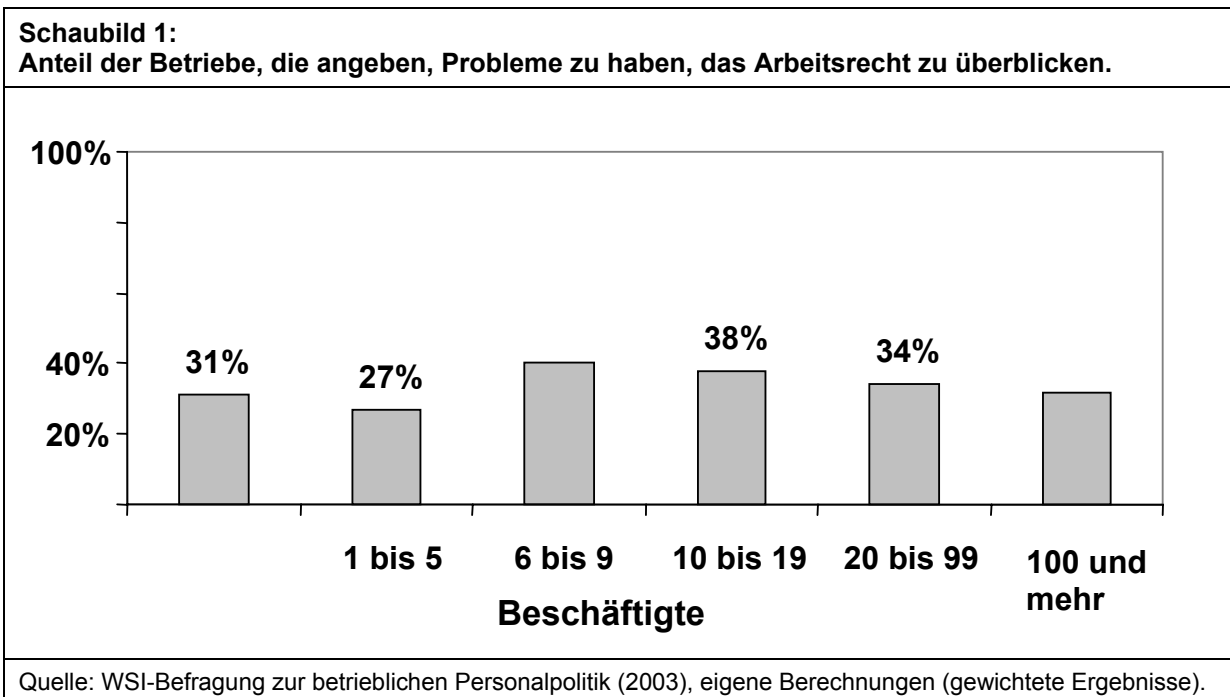
<sup>2</sup> Arbeitsgesetzbuchkommission, Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches – Allgemeines Arbeitsvertragsrecht, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn 1977; Preis, Die Aktualität des Arbeitsvertragsgesetzes, in New Deal im Arbeitsrecht?, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik (Hrsg.), Bonn 1999, S. 73ff.; Berkowsky, Neue Perspektiven im Kündigungsrecht, DB 1996, S.778ff.

<sup>3</sup> Projekt „Regulierung des Arbeitsmarktes“ beim WSI in der Hans-Böckler-Stiftung

befragt, was sie für das wichtigste arbeitsrechtliche Reformprojekt halten. Die Betriebe hatten dabei die Möglichkeit, „keinen Reformbedarf“ anzugeben, sie konnten aber auch zwischen mehreren arbeitsrechtlichen Regulierungsbereichen auswählen. Diese Fragestellung zielte auf die Regelungsinhalte und erlaubte Schlussfolgerungen darüber, welche arbeitsrechtlichen Bereiche konkret als problematisch empfunden werden.

### Probleme beim Überblick über das Arbeitsrecht

Die Antworten der Personalverantwortlichen der Betriebe auf die Frage, ob sie Probleme hätten, das Arbeitsrecht zu überblicken, ergaben – aufgeteilt in Betriebsgröße – folgendes Bild (Schaubild 1):



Lediglich 31% von allen Betrieben gaben in der Befragung an, solche Probleme zu haben. Die zu Beginn formulierte, rechtspolitisch bedeutsame Hypothese wird nicht bestätigt: Die übergroße Mehrheit der Betriebe – mehr als zwei Drittel – empfindet das Arbeitsrecht nicht als unübersichtlich. Sie trauen sich zu, mit seinen Anforderungen umgehen. Dazu gehören auch – höchst überraschend – die Kleinbetriebe mit bis zu 5 Beschäftigten. Nur 27% von ihnen bejahen die Frage nach Problemen, das Arbeitsrecht zu überblicken. Ihre Betroffenheit liegt damit unter dem Gesamtdurchschnitt, der wiederum durch die große Zahl der Kleinbetriebe geprägt ist.

Die Hypothese von der besonderen Betroffenheit der Kleinbetriebe wird allerdings bestätigt. Diese Betriebe mit 6 bis 19 Beschäftigten fallen in ihren Antworten nach oben hin aus und erreichen mit 40 % den höchsten Wert. Aber selbst hier wird die in der rechtspolitischen Diskussion vertretene Ansicht nicht bestätigt: Auch in dieser Betriebsgrößenklasse hat eine deutliche Mehrheit keine Probleme, das Arbeitsrecht zu überblicken.

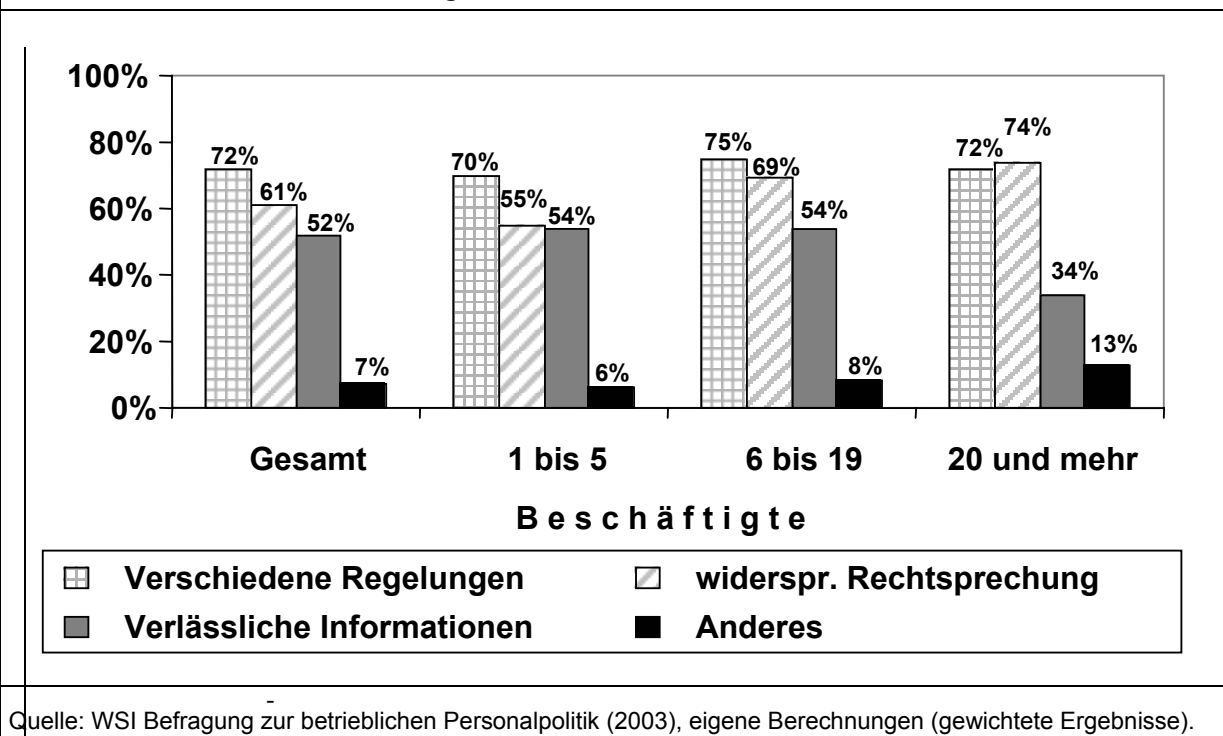
Der überraschend geringe Anteil Kleinbetriebe, die Probleme haben, das Arbeitsrecht zu überblicken, könnte damit zu erklären sein, dass zentrale arbeitsrechtliche Regelungen wie das Kün-

digungsschutzgesetz bei ihnen nicht gelten. Dieser Erklärungsversuch wird jedoch nicht bestätigt. Zwei Drittel der Kleinstbetriebe gehen ja fälschlich davon aus, dass das Kündigungsschutzgesetz bei Ihnen anwendbar sei<sup>4</sup>. Sortiert man die Antworten je nachdem, ob die Befragten die rechtliche Lage der Kleinstbetriebe zutreffend einschätzten oder nicht, stellt sich heraus, dass es hier keinen signifikanten Unterschied gibt: Diejenigen Personalverantwortlichen in den Kleinstbetrieben, die meinen, unter das KSchG zu fallen, sehen nicht häufiger Probleme mit dem Arbeitsrecht als jene, die wissen, dass das KSchG für ihren Betrieb nicht gilt.

Kleinstbetriebe sind auch vom Betriebsverfassungsgesetz nicht betroffen, da es erst ab einer Beschäftigtenzahl von mindestens 5 Beschäftigten gilt. Das BetrVG kann aber nicht als Ursache dafür ausgemacht werden, dass gerade die Betriebe mit 6 bis 19 Beschäftigten vermehrt Probleme damit haben, das Arbeitsrecht zu überblicken: denn der Anteil der Betriebe in der Privatwirtschaft mit Betriebsrat in der Betriebsgröße zwischen 5-50 Beschäftigten liegt lediglich bei 6%.<sup>5</sup> Noch viel geringer ist er bei der Betriebsgröße zwischen 6 und 19 Beschäftigten. Bei einem so kleinen Anteil lässt sich die Differenz von 13% bzw. 11% zwischen den Betriebsgrößen 1-5 Beschäftigte einerseits und 6-19 andererseits für die Frage, ob sie das Arbeitsrecht überblicken, mit der Geltung des BetrVG sicher nicht erklären.

Diejenigen, die Probleme hatten, das Arbeitsrecht zu überblicken, haben wir auch danach gefragt, was das Arbeitsrecht für sie so unübersichtlich macht (Schaubild 2).<sup>6</sup>

**Schaubild 2:**  
„Was macht es für Sie so schwierig, das Arbeitsrecht zu überblicken?“



Knapp drei Viertel der Betriebe, die Probleme hatten, das Arbeitsrecht zu überblicken, sehen in der Vielzahl arbeitsrechtlicher Gesetze eine Ursache. Weit über die Hälfte begreift die Spruch-

<sup>4</sup> Siehe BB 2003, Heft 39, S. 2061ff.

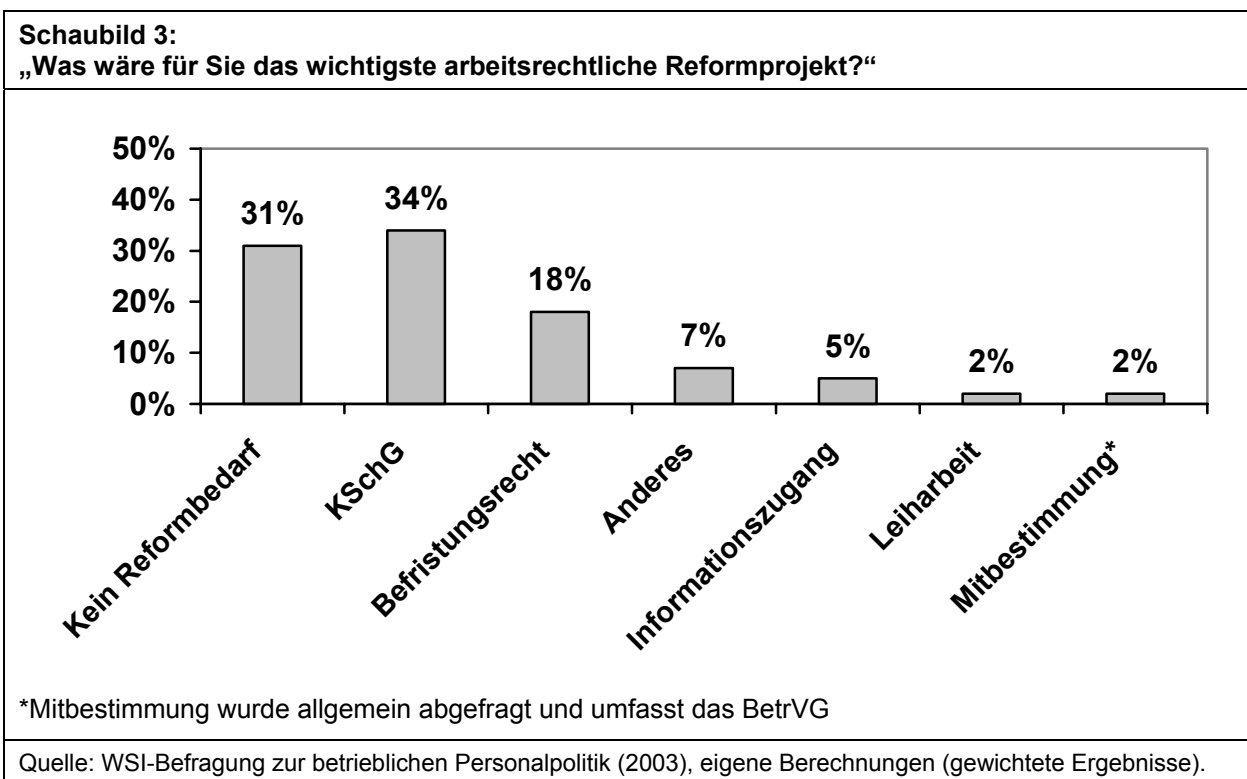
<sup>5</sup> Siehe P. Ellguth in WSI-Mitt. 3/2003, S. 194ff. Der Verfasser hat Daten des IAB-Betriebspanels 2002 verwendet.

<sup>6</sup> Die Befragten hatten die Möglichkeit der Mehrfachnennung.

praxis der Arbeitsgerichte als widersprüchlich und immerhin die Hälfte beklagt den mangelnden Zugang zu zuverlässigen Informationen. Die Antwortmöglichkeit „Vielzahl der verschiedenen Regelungen“ nimmt über alle Betriebsgrößen hinweg einen Spitzenplatz ein. Mit steigender Betriebsgröße sinkt erwartungsgemäß der Anteil der Betriebe, die den Zugang zu arbeitsrechtlichen Informationen als Problem angeben.<sup>7</sup> In den größeren Betrieben bestehen mehr Ressourcen, sich mit arbeitsrechtlichen Inhalten zu beschäftigen. Hingegen wird mit steigender Betriebsgröße die Rechtsprechung von den Betrieben verstärkt als problematisch empfunden.<sup>8</sup>

### Das wichtigste arbeitsrechtliche Reformprojekt

Für die Beantwortung der Frage nach dem wichtigsten arbeitsrechtlichen Reformprojekt gaben wir mehrere Bereiche zur Auswahl an, wobei nur eine Nennung zulässig war. Es ergab sich folgendes Bild:



Immerhin ein knappes Drittel der befragten aller Betriebe sieht keinen arbeitsrechtlichen Reformbedarf. Angesichts des Befragungszeitpunktes (Sommer 2003), in dem eine von den Medien breite kritische Debatte zum Kündigungsschutz und zum Arbeitsrecht insgesamt geführt wurde, ist dies ein durchaus überraschendes Ergebnis.

Eine Reform des Kündigungsschutzes belegt bei den Nennungen eine Spitzenposition. Das verwundert nicht, denn die Beendigung von Arbeitsverhältnissen ist eines der am häufigsten verwendeten arbeitsrechtlichen Instrumente zur Personalanpassung. Nach unseren Ergebnissen haben 50% der befragten Personalverantwortlichen in den letzten 5 Jahren zumindest eine Kündigung ausgesprochen. Demgegenüber haben in demselben Zeitraum nur 25 % der Betriebe

<sup>7</sup> Von 54% in der Betriebsgröße 1-19 Beschäftigte auf 34% in den Betrieben mit 20 und mehr Beschäftigten

<sup>8</sup> Von 55% in der Betriebsgröße 1-5 Beschäftigte bis auf 74% in der Betriebsgröße von 20 und mehr Beschäftigten.

befristete Arbeitsverträge, 14% Aufhebungsverträge geschlossen und nur 13% Leiharbeitnehmer beschäftigt. Einzig die Anordnung von Überstunden (56%) oder der Einsatz von geringfügig Beschäftigten (70%) wird noch öfter als die Kündigung als personalwirtschaftliches Mittel eingesetzt.

Das Befristungsrecht wird lediglich von 18% der Befragten als wichtiges Reformprojekt genannt. Die anderen Regulierungsbereiche folgen mit einigem Abstand. Die Verbesserung des Informationszuganges wird sogar noch vor der betrieblichen Mitbestimmung oder Leiharbeit genannt.

## **Denkbare Erklärungen**

Zu fragen bleibt, wie es in dieser Einschätzung der Personalverantwortlichen kommt. Zeigen die Daten, dass Betriebe, sowie sie Erfahrungen mit arbeitsrechtlichen Regelungen machen, sogleich Probleme mit dem Arbeitsrecht bekommen? Dabei ist immer Folgendes zu bedenken: Wenn Personalverantwortliche – z.B. wegen notwendiger Personalentscheidungen – mit dem geltenden Recht konfrontiert werden, erleben sie, dass sie nicht allein „Herr im Haus“ sind, sondern sich entsprechend der Regeln verhalten müssen. Allein diese Tatsache kann zu negativen Reaktionen führen. Möglich ist aber auch, dass die Anforderungen des Arbeitsrechts Informations- und Verständnisprobleme hervorrufen, auch bei Arbeitgebern, die sich durchaus rechtstreuen verhalten wollen.

Wir sind diesem Ansatz nachgegangen und haben die Wirkungszusammenhänge zwischen praktischen arbeitsrechtlichen Erfahrungen und kritischer Einstellungen zum Arbeitsrecht näher betrachtet.

Dabei haben wir die Betriebe aufgeteilt in solche mit und solche ohne Erfahrung in arbeitsrechtlich relevanten Materien. Dem haben wir die Antworten auf unsere beiden Fragestellungen (Probleme das Arbeitsrecht zu überblicken / Reformbedarf) gegenübergestellt. Träfe die Annahme zu, dass praktische Erfahrung einen Einfluss auf die Beantwortung hat, dann müsste die „Erfahrungs“-Gruppe in allen Bereichen die höheren Ergebnisse aufweisen. Unsere Daten ergaben folgendes Bild:

**Schaubild 4: Anteil der Betriebe, die angeben Probleme zu haben, das Arbeitsrecht zu überblicken, aufgeteilt nach praktischen Erfahrungen/ohne Erfahrungen im jeweiligen Bereich**

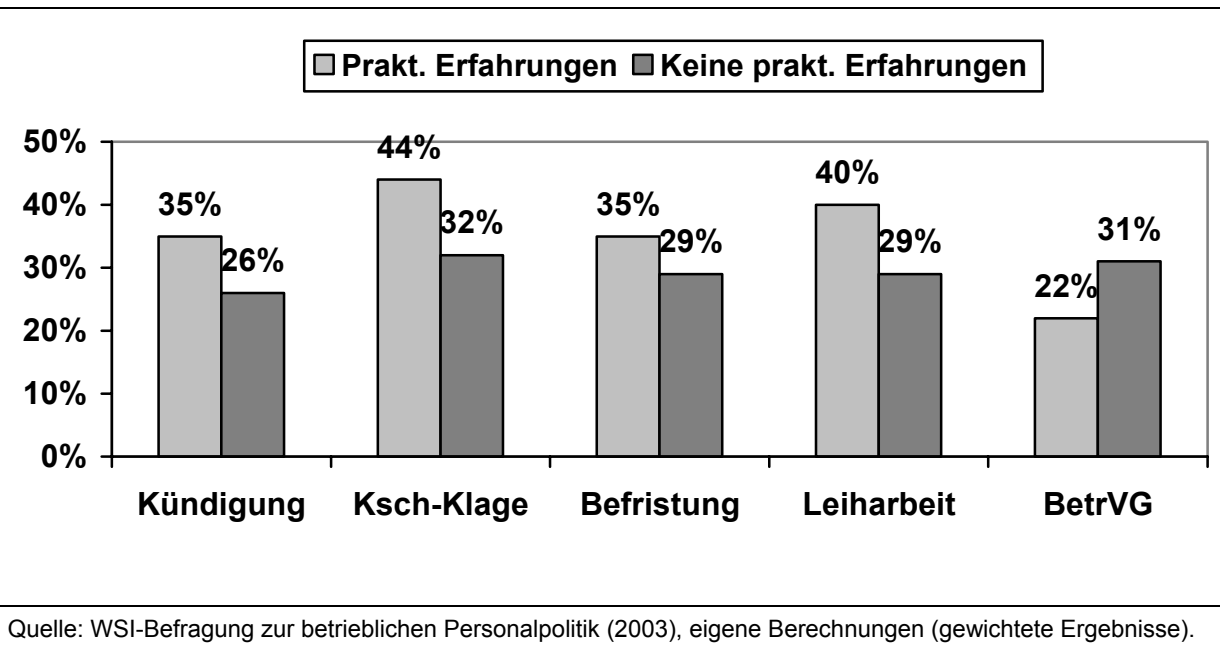
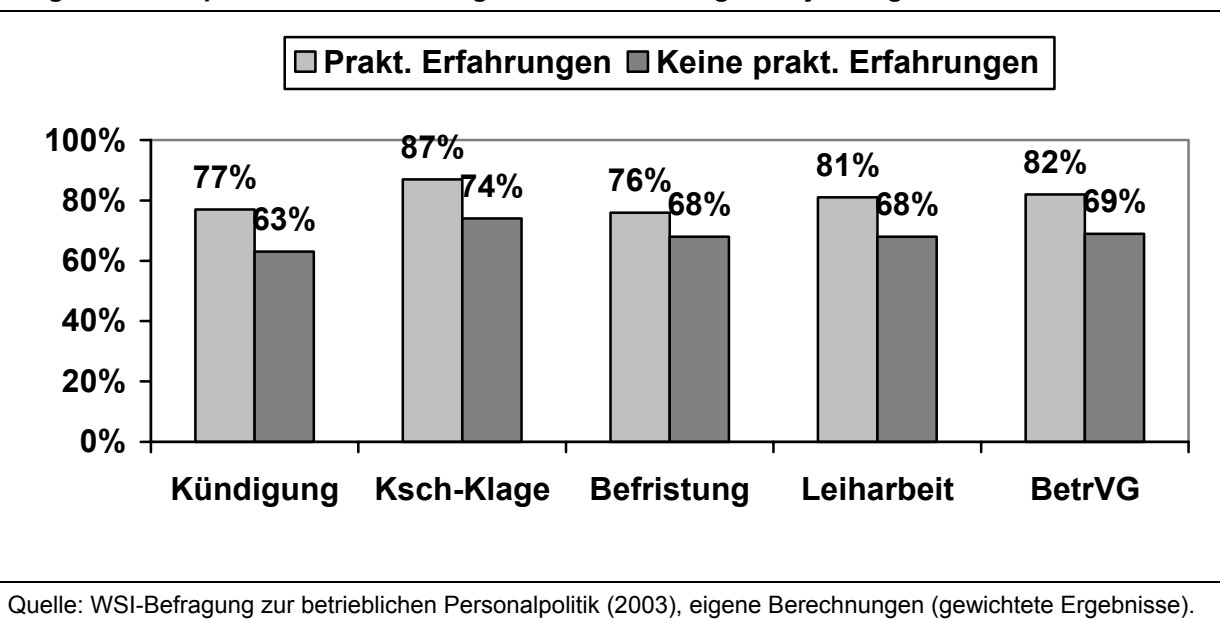


Schaubild 4 zeigt deutlich, dass Betriebe, die mit bestimmten arbeitsrechtlichen Materien Erfahrung haben, auch häufiger Probleme haben, das Arbeitsrecht zu überblicken. Eine Ausnahme bildet der Bereich des Betriebsverfassungsgesetzes. (Darauf kommen wir zurück). Auch hinsichtlich der Fragestellung nach arbeitsrechtlichem Reformbedarf, gelangt man zu ähnlichen Ergebnissen (Schaubild 5).<sup>9</sup>

**Schaubild 5: Anteil der Betriebe, die in irgendeinem arbeitsrechtlichen Bereich Reformbedarfsehen, aufgeteilt nach praktischen Erfahrungen/Ohne Erfahrungen im jeweiligen Bereich**



<sup>9</sup> Hier wurden die einzelnen Werte für die jeweiligen Reformprojekte wie z.B. KSchG, Befristung Leiharbeit etc. zusammengerechnet und generell als arbeitsrechtlicher Reformbedarf interpretiert.

Auch hier ist der Anteil der Betriebe mit dem Bedürfnis nach arbeitsrechtlichen Reformen, die Erfahrungen haben, durchgehend höher als der Anteil der Betriebe ohne entsprechende praktische arbeitsrechtliche Erfahrung.

Für beide Fragestellungen zeigt sich somit, dass praktische Erfahrung mit arbeitsrechtlichen Materien offenbar einen Einfluss auf die Einstellung der Betriebe zum Arbeitsrecht allgemein hat und zu einer eher kritischen Einstellung führt.

Es sei aber auch darauf hingewiesen, dass ein nicht unbeachtlicher Anteil der Betriebe angibt Probleme zu haben, das Arbeitsrecht zu überblicken, bzw. Reformbedarf zu sehen, obwohl sie keine praktische Erfahrung gemacht haben.

Wenn man genauer nachfragt, in welchen Bereichen konkret Probleme bestehen bzw. Reformbedarf gesehen wird und diese Antworten dann mit den tatsächlichen Erfahrungen dieser Betriebe in diesen Bereichen abgleicht, stellt sich heraus, dass einzig beim Kündigungsschutz die Betriebe bei ihren Antworten zumindest überwiegend<sup>10</sup> praktische Erfahrungen mit Kündigungen haben.

Anders sieht es aus bei den Regelungsbereichen Befristung und Leiharbeit. Auch hier hat die praktische Erfahrung zwar einen signifikanten Einfluss darauf, Probleme zu haben, das Arbeitsrecht zu überblicken, bzw. Reformbedarf zu sehen.<sup>11</sup> Jedoch können hier weit weniger Betriebe auch tatsächlich auf praktische Erfahrungen zurückgreifen.<sup>12</sup> Das ist aber erklärlich. Man muss sich vergegenwärtigen, dass zum einen Befristungsrecht und Leiharbeit atypische Beschäftigungsformen darstellen, die ohnehin statistisch seltener vorkommen. Zum anderen hat in diesen Regulierungsbereichen der Arbeitgeber die Wahl, ob er sich der personalpolitischen Instrumente, die Gegenstand der Regulierung sind, bedient oder nicht. Er kann eine gesetzliche Regelung als problematisch empfinden und sie gerade deshalb nicht anwenden. Dann vermeidet er bewusst praktische Erfahrung. Ob diese Erklärung allein allerdings die großen Differenzen erklären kann, erscheint fraglich; ebenso können sich hier natürlich auch „politische“ Antworten finden.

## **Positive Einflussfaktoren**

### **Längerfristige Personalplanung**

Zu beantworten bleibt die Frage, was Betriebe angeben lässt, keine Probleme zu haben, das Arbeitsrecht zu überblicken, bzw. keinen Reformbedarf zu sehen. Wenn zuvor von praktischen Erfahrungen mit arbeitsrechtlichen Materien gesprochen wurde, so wurde dies stets mit dem Anwendungsfall, z.B. der Kündigung oder der Befristung etc. gleichgesetzt. Die Einstellung eines Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitsrecht kann aber auch davon abhängen, inwieweit er den Inhalt einer arbeitsrechtlichen Regelung kennt.

---

<sup>10</sup> Von den Betrieben, die Probleme hatten, das Arbeitsrecht zu überblicken und das KSchG als problematisch angaben, hatten 62% auch tatsächlich Kündigungen in den letzten 5 Jahren ausgesprochen. Von den Betrieben, die beim KSchG Reformbedarf sahen, hatten 64% Kündigungen in den letzten 5 Jahren ausgesprochen.

<sup>11</sup> Siehe Schaubilder 4 und 5

<sup>12</sup> Praktische Erfahrungen hatten bezogen auf die erste Fragestellung nur 29% (Befristung) bzw. 17% (Leiharbeit); bezogen auf die zweite Fragestellung 21% (Befristung). Für den Bereich Leiharbeit waren hier die Fallzahlen leider zu gering um valide Aussagen zu treffen.

Kenntnisse über das Arbeitsrecht können auch gesammelt werden, bevor es zum Konfliktfall kommt. So zeigen multivariate Analysen<sup>13</sup> bezogen auf beide Fragestellungen übereinstimmend, dass Betriebe, die über längere Zeiträume Personalplanung betreiben, tendenziell weniger Probleme haben, das Arbeitsrecht zu überblicken bzw. auch weniger Reformbedarf sehen. Personalplanung bedeutet eben auch Auseinandersetzung mit arbeitsrechtlichen Materien, allerdings bevor Probleme entstehen und mit dem Ziel, sie zu vermeiden. Der Arbeitgeber muss sich mit den optionalen Personalinstrumenten befassen und damit auch mit den sie steuernden arbeitsrechtlichen Regelungen. Betreibt er Prävention, vermeidet er Fehler und hat dementsprechend auch weniger Probleme, das Arbeitsrecht zu überblicken bzw. sieht weniger Reformbedarf.

Demgegenüber macht es einen Unterschied, wenn der Arbeitgeber mit arbeitsrechtlichen Materien konfrontiert wird, wenn „das Kind bereits in den Brunnen“ gefallen ist. Gestützt wird diese Betrachtung ebenfalls von Ergebnissen der multivariaten Analysen. Die Wahrscheinlichkeit, Probleme dabei zu haben, das Arbeitsrecht zu überblicken bzw. eher Reformbedarf im Arbeitsrecht zu sehen, steigt signifikant, wenn sich die wirtschaftliche Lage des befragten Betriebes in den letzten 5 Jahren verschlechtert hat. Krisenzeiten sind eben auch Zeiten mit Personalanpassungsbedarf und damit Zeiten mit Konfliktlagen.

### **Der Betriebsrat als Einflussfaktor**

Betriebe mit Betriebsrat haben deutlich weniger Probleme, das Arbeitsrecht zu überblicken. Dies erscheint angesichts der oben dargestellten Ergebnisse plausibel. Wer einen Betriebsrat hat, dem steht eine weitere arbeitsrechtliche Informationsquelle gegenüber, die ggf. auch auf bestimmte Regulierungen hinweist. Gleichzeitig gibt allein seine Existenz Veranlassung, personalpolitische Instrumente rational einzusetzen und geltendes Recht zu beachten – mit der Folge der Konfliktminimierung.

Fragt man nach dem „Reformprojekt BetrVG“ so geben auch nur 2% der befragten Betriebe an, darin das wichtigste arbeitsrechtliche Reformprojekt zu sehen. Jedoch: Von denen, die angeben, Probleme zu haben, das Arbeitsrecht zu überblicken und zugleich das BetrVG als problematisch angeben, haben nur 7% überhaupt einen Betriebsrat. Hier ist festzustellen: Das BetrVG ist besser als sein Ruf.

### **Fazit**

Unsere Befragung hat gezeigt, dass das Arbeitsrecht nicht von der Mehrheit der Betriebe als unübersichtlich empfunden wurde. Kleinbetriebe mit bis zu 5 Beschäftigten sind nicht negativ betroffen. Kleinbetriebe mit einer Größe zwischen 6 und 19 Beschäftigten sind es hingegen öfter.

---

<sup>13</sup> Beschreibende Analysen, die nur einen Bezugspunkt haben, wie z.B. das Problembewusstsein gegenüber dem Arbeitsrecht aufgeschlüsselt nach Betriebsgröße, können zu Fehlinterpretationen führen, da andere Einflussfaktoren unberücksichtigt bleiben, wie z.B. die wirtschaftliche Situation der Betriebe. Auf Basis von anerkannten statistischen Berechnungsmodellen können dagegen mit multivariaten Analysen Aussagen über mehrere Einflussfaktoren getroffen werden. Dabei werden die Effekte einer Auswahl von konkurrierenden Erklärungsfaktoren, wie etwa die wirtschaftliche Lage des Unternehmens, Betriebsgröße, Branche, das Vorhandensein eines Betriebsrates etc. daraufhin untersucht, ob für jeden einzelnen Faktor ein statistisch messbarer Effekt auf das Problembewusstsein gegenüber dem Arbeitsrecht besteht. Damit kann festgestellt werden, welche Erklärungsfaktoren einen (statistisch) signifikanten Nettoeffekt haben, d.h. unter Berücksichtigung aller anderen Einflüsse, noch auf das Problembewusstsein gegenüber dem Arbeitsrecht wirken. Ein Ergebnis auf Basis einer einzelnen beschreibenden Analyse mit nur einem Bezugspunkt kann dadurch belegt, aber auch widerlegt werden. Auf Anfrage stellen wir die Ergebnisse dieses statistischen Modells gerne zur Verfügung.

Aber durchweg alle Betriebsgrößenklassen haben mehrheitlich (zwischen 73 und 60%) keine Probleme, das Arbeitsrecht zu überblicken.

Bezogen auf die die jeweiligen Regulierungen des Arbeitsrechts zeigt sich, dass in der Wahrnehmung der Betriebe das KSchG eine dominante Rolle spielt. Hier scheint ein Problembewusstsein zumindest überwiegend auch aus praktischen Erfahrungen herzurühren. Praktische Erfahrungen in typischen arbeitsrechtlichen Materien führen eher zu einem negativen Einfluss auf die Einstellung der Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitsrecht. Demgegenüber gibt es aber auch Faktoren mit positivem Einfluss. Personalplanung und die Existenz eines Betriebsrates lassen die Betriebe einerseits das Arbeitsrecht leichter überblicken und andererseits weniger arbeitsrechtlichen Reformbedarf sehen. Für die rechtspolitische Debatte bedeutsam ist, dass – trotz der aufgeheizten öffentlichen Diskussion – 31% der Betriebe keinen arbeitsrechtlichen Reformbedarf formulieren.