

# Personalpolitische Wirkungen von Arbeitsrechtsreformen

Marcus Bradtke, Nicole Fischer,  
Sabine Hübner, Florian Schramm,  
Ulrich Zachert

Veränderungen des Arbeitsrechts rufen bei den beteiligten Parteien Befürchtungen oder Hoffnungen hervor. Dies gilt insbesondere, wenn in der öffentlichen Diskussion dem Arbeitsrecht die zentrale Rolle für die Misere auf dem deutschen Arbeitsmarkt zugewiesen wird, weil das Arbeitsrecht durch seine Restriktionen eine mit positiven Beschäftigungseffekten einhergehende Personalpolitik massiv behindert. In diesem Beitrag werden die Ergebnisse einer qualitativen empirischen Studie präsentiert, welche die Wirkungen neuerer arbeitsrechtlicher Veränderungen untersucht hat. Sie zeigen, dass relevante Umweltvariablen und darauf bezogene betriebliche Reaktionen, einschließlich Einstellungen, Verhaltensweisen und Interessenpolitik der Beteiligten einbezogen werden müssen, um zu einer differenzierten und realitätsgerechten Beurteilung zu kommen.

## 1

### Bezugsrahmen und Methode

Über die Kontroversen zur Hartz-Kommision sowie zur Diskussion um die Agenda 2010 ist fast schon in Vergessenheit geraten, dass die rot-grüne Bundesregierung seit 1998 eine beachtliche Zahl von Änderungen des Arbeitsrechts auf den Weg brachte. Die neuen Vorhaben (*Übersicht 1*) wurden im Wesentlichen zügig umgesetzt, jedoch nach der Wiederwahl der rot-grünen Regierung im Herbst des Jahres 2002 in Teilbereichen rückgängig gemacht. Im Gegensatz zu Befürchtungen, das Arbeitsrecht verhindere eine beschäftigungsfördernde betriebliche Personalpolitik, zeigt die theoretische und empirische Analyse einzelner Rechtsänderungen ein sehr differenziertes und oftmals ernüchterndes Bild (Peutner 2002; Bielenski u.a. 2003). Mit diesem Beitrag wird versucht, diesem Bild einen Mosaikstein hinzuzufügen, indem nach einer Skizze des betriebswirtschaftlichen Bezugsrahmens und der Methodik der Untersuchung ausgewählte Ergebnisse unserer Studie (Schramm/Zachert 2004) präsentiert werden.

#### 1.1 DIE RECHNUNG OHNE DEN BETRIEBSWIRT GEMACHT?

Der Zusammenhang zwischen Arbeitsrecht, dessen Änderungen und dem betrieblichen Beschäftigungsverhalten erscheint nahe liegend. Er ist aber darüber hinaus an eine Reihe von expliziten oder

impliziten Annahmen über die Funktionsweise betrieblicher Personalpolitik geknüpft. Zur Identifikation dieser Annahmen eignet sich als Bezugsrahmen – bei aller Kritik – der situative Ansatz der Organisationsforschung, der eine betriebswirtschaftlich begründete Verknüpfung der Makro-Größen Arbeitsrecht und dessen Änderung einerseits sowie der Struktur und Dynamik des Arbeitsmarktes andererseits ermöglicht (Schramm 1999, S. 25 ff.): Neben Recht und Rechtsänderungen stellen z.B. technologische Entwicklungen, makroökonomische und politische Entwicklungen, sozialstrukturelle und kulturelle Entwicklungen relevante Umweltvariablen dar. In dieser sich kontinuierlich verändernden Umwelt reagieren Betriebe auf solche Einflüsse, sofern von ihnen ein entsprechender Handlungsbedarf wahrgenommen wird. In der Folge werden betriebliche Entscheidungen getroffen und umgesetzt, zu denen u. a. personalpolitische Entscheidungen einschließlich Beschäftigungsentscheidungen zählen. Diese innerbetriebliche Entscheidungsfindung vollzieht sich nicht in einem Vakuum. Vielmehr existieren gewachsene Strukturen, die mehr oder weniger explizit geplant sind und in die sich diese Entscheidungen einbetten (müssen). In diesen Grenzen verfügt die Personalpolitik zwar über erhebliche Handlungsspielräume in strategischer wie taktischer Hinsicht, jedoch sind aufgrund der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates und aufgrund der zentralen ökonomischen Bedeutung der Einstellungen und Verhaltensweisen der Beschäftigten auch für den wirtschaftlichen Erfolg des Unter-

nehmens die Belange und Interessen der Beschäftigten zu berücksichtigen (Oechsler 1998, S. 472 ff.). So wird ex post betrachtet ein „Output“ von Gütern und Dienstleistungen erzeugt, der mit einer bestimmten Beschäftigungsmenge, einer bestimmten Anzahl von Einstellungen und Entlassungen etc. erstellt wurde. Diese einzelwirtschaftlichen Beschäftigungsvolumina aggregieren sich zu einem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsvolumen, welches wiederum als Arbeitsnachfrage wesentlich auf die Struktur und Dynamik des Arbeitsmarktes einwirkt.

Dieser Bezugsrahmen erlaubt die Ableitung und Einordnung von Hypothesen,

**Marcus Bradtke** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im WSI in der Hans Böckler Stiftung und war Teilnehmer des hier vorgestellten Forschungsprojektes.

e-mail: [Marcus-Bradtke@boeckler.de](mailto:Marcus-Bradtke@boeckler.de).

**Nicole Fischer** und **Sabine Hübner** waren ebenfalls Teilnehmerinnen des Forschungsprojektes.

e-mail: [FischerN@hwp-hamburg.de](mailto:FischerN@hwp-hamburg.de)  
e-mail: [HuebnerS@hwp-hamburg.de](mailto:HuebnerS@hwp-hamburg.de)

**Florian Schramm**, Prof. Dr., lehrt Personalmanagement und Marketing an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP) und leitete das Projekt in Zusammenarbeit mit Ulrich Zachert.

e-mail: [SchrammF@hwp-hamburg.de](mailto:SchrammF@hwp-hamburg.de).

**Ulrich Zachert**, Prof. Dr., lehrt Arbeitsrecht an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP).

e-mail: [ZachertU@hwp-hamburg.de](mailto>ZachertU@hwp-hamburg.de)

die sich auf das generelle Verhältnis von Arbeitsrecht und Personalpolitik beziehen und durch spezifische Vermutungen zu einzelnen Rechtsänderungen ergänzt werden. So wurden von uns insbesondere folgende Variablen geprüft, die auf solche Zusammenhänge moderierend einwirken können und auf der aggregierten Ebene ebenso ambivalent wie strittig sind:

– Selektivität und Relativität: Selbst wenn Interaktionseffekte der Variablen der Unternehmensumwelt untereinander vernachlässigt werden, sind das Arbeitsrecht und seine Änderungen nur begrenzte Einflussgrößen, deren Bedeutung z.B. durch die demografische oder technologische Entwicklung relativiert wird. Die in unserer Studie betrachteten Arbeitsrechtsformen wirken zudem selektiv, wenn etwa gezielt oder faktisch bestimmte Betriebsgrößen oder Branchen angesprochen werden.

– Der Einfluss rechtlicher Änderungen auf die Beschäftigungsentscheidungen setzt die Kenntnis dieser Änderungen voraus. In Anbetracht der Fülle von Details und Neuerungen im Arbeitsrecht ist dies nicht selbstverständlich, zumal eine erhebliche Differenz zwischen der „tatsächlichen“, ohnehin häufig nicht eindeutigen Rechtslage und der „vermeintlichen“ Rechtslage besteht.

– In Betrieben bestehen Arbeitsmarktsstrukturen, deren Vielfalt u. a. durch die eingesetzte Technologie, die Art der erforderlichen Qualifikationen sowie die Ausprägung der betrieblichen Personalpolitik bestimmt wird. Dementsprechend ist die Wirkung einer Änderung des Arbeitsrechts unter Berücksichtigung der Funktionsweise der betriebsinternen Arbeitsmärkte zu prüfen. In den Unternehmen besteht faktisch trotz Gesetzgebung und Rechtssprechung und der eben genannten Einflussgrößen ein erheblicher personalpolitischer Spielraum.

– Die Handlungsspielräume des Managements werden durch die Existenz, die Aufgaben und das Verhalten der betrieblichen Interessenvertretung beeinflusst, wobei die innerbetriebliche Machtverteilung in zweierlei Hinsicht relevant ist: Erstens existiert ein direkter Einfluss der Interessenvertretung auf die Personalpolitik. Zweitens stellt das Recht in innerbetrieblichen Verhandlungen, in der Mikropolitik (Neuberger 1995) eine Ressource dar, die bei einem konkreten Anliegen ggf. gegen andere Ressourcen getauscht wird.

## 1.2 ZUR METHODE

Die hier vorgestellte Untersuchung „Personalpolitik im Wandel: Die Arbeitsrechtsreformen der rot-grünen Bundesregierung“ ging davon aus, dass die Wirkungen arbeitsrechtlicher Vorschriften in der betrieblichen Praxis komplexe Konstrukte sind, die maßgeblich von Wahrnehmungen, Einstellungen, Kenntnissen sowie Verhaltensmustern unterschiedlicher betrieblicher Akteure beeinflusst werden. Ziel war, vor diesem Hintergrund personalpolitische Wirkungen von Arbeitsrechtsreformen zu analysieren.<sup>1</sup> Um die spezifischen Wirkungen von Arbeitsrecht und seinen Änderungen in den Betrieben angemessen rekonstruieren und untersuchen zu können, wurde auf leitfadengestützte Experteninterviews (Bogner u.a. 2002) zurückgegriffen. Diese ermöglichen insbesondere das Herausarbeiten der subjektiven Perspektive der befragten Expertinnen und Experten und eine darauf aufbauende Analyse individueller betrieblicher Zusammenhänge. Auch legt der gegenwärtige Forschungsstand eine Methode nahe, die sich offen gegenüber möglichen Ergebnissen zeigt.

Experteninterviews mit 22 Personalverantwortlichen sowie 26 Betriebsräten und Betriebsräten bieten Informationen zum Umgang und zu Erfahrungen mit den Veränderungen u. a. des Kündigungsschutzgesetzes, des Teilzeit- und Befristungsgesetzes sowie des Betriebsverfassungsgesetzes. Dabei ist die Auswahl der Interviews in zweierlei Hinsicht selektiv: Erstens sind größere Betriebe stark überrepräsentiert, 15 der 31 betrachteten Betriebe haben zumindest 500 Beschäftigte. Zweitens existieren in 27 der 31 betrachteten, überwiegend dem produzierenden Gewerbe und Dienstleistungssektor zugehörigen Unternehmen Betriebsräte, während bei der Grundgesamtheit aller – meist kleiner – Betriebe nicht einmal jeder zehnte Betrieb über einen Betriebsrat verfügt (Infratest 2003).

# 2

## Wirkungen ausgewählter Änderungen: Ergebnisse

### 2.1 KÜNDIGUNGSSCHUTZ

Speziell das Kündigungsschutzgesetz ist in der öffentlichen Diskussion heftig umstrit-

ten. So war auch bei der Befragung der Personalleiter sowie der Betriebsräte zu erwarten, dass sich die strittige Rolle des Kündigungsschutzgesetzes sowohl bei Einstellungen als auch beim Personalabbau in der betrieblichen Personalpolitik vor Ort bemerkbar macht.

Die These, dass die Anforderungen des Kündigungsschutzgesetzes (*Übersicht 1*) dazu führen, dass Neueinstellungen vermieden werden, kann nicht bestätigt werden. Die Interviews mit den Personalleitern und Betriebsräten ergeben im Wesentlichen folgendes Bild: Vier Fünftel der 22 Personalverantwortlichen gaben an, dass das KSchG für ihren Betrieb kein Einstellungshindernis darstelle, eine unmaßgebliche Rolle spielt oder sogar völlig irrelevant sei. Offenbar ist vielmehr die konjunkturelle Lage die Hauptursache für das zurückhaltende Einstellungsverhalten der Unternehmen.

Dagegen spielt das Kündigungsschutzgesetz als Hindernis beim Personalabbau eine Rolle. Beim Abbau von Beschäftigung entsteht für die Unternehmen durch die Regelungsvielfalt und Auslegungsbreite der unbestimmten Rechtsbegriffe des KSchG anscheinend ein besonderer Druck, vom Kündigungsschutzgesetz abweichende Wege zu suchen. Aus diesem Grunde werden bei nahezu allen Unternehmen Aufhebungsverträge zumindest in Einzelfällen angewandt oder andere personalpolitische Wege gesucht, so dass das KSchG nicht unmittelbar wirksam wird: „Eine personenbedingte Kündigung ist schwer durchzusetzen. Bei Bedarf wird eher ein anderer Arbeitsplatz im Betrieb für die betroffene Person gesucht.“ (PL 030). „Viele Frauen bekommen eine Abfindung angeboten nach der Elternzeit, damit sie auf die Rückkehr verzichten und die Stelle gestrichen werden kann. Auch älteren Arbeitnehmern wird damit nahe gelegt, zu gehen.“ (BR 003) oder: „Wenn der Betrieb sich von bestimmten Mitarbeitern trennen möchte, dann wird erst versucht, sich auf diesem Wege zu einigen, Aufhebungsverträge sind dann besser als Kündigungen. Das Mittel wird auch genutzt, wenn

<sup>1</sup> An dem Projekt an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP) wirkten neben Ulrich Zachert und Florian Schramm 15 Absolventinnen und Absolventen mit wirtschaftswissenschaftlichem, arbeitsrechtlichem sowie sozialwissenschaftlichem Hintergrund mit, sodass eine interdisziplinäre Betrachtung der Problemstellung erleichtert wurde (Schramm/Zachert 2004).

*ansonsten die Gründe für eine Kündigung nicht ausreichend sind.“ (BR 007)*

Die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen scheint derzeit aus Sicht der Unternehmen die größte Rechtsunsicherheit zu beinhalten. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass betriebsbedingten Kündigungen nicht regelmäßig eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Sozialauswahl vorausgeht. So gaben lediglich fünf der 31 befragten Betriebe an, im Bedarfsfall eine korrekte Sozialauswahl unter Berücksichtigung der entsprechenden Kriterien durchzuführen oder durchgeführt zu haben. Teilweise wird die Möglichkeit der Erstellung eines Sozialplanes nicht genutzt, der im Durchschnitt kostengünstiger für das Unternehmen gewesen wäre als die oben genannten Aufhebungsverträge und ebenso Rechtssicherheit geboten hätte: „*Ansonsten ist auch die Umsetzung der Beendigung von Arbeitsverhältnissen relativ pragmatisch. Es kostet halt am Ende immer Geld. Aber zum gleichen Resultat. Geld nervt, am Ende gibt es einen Vergleich, das ist ganz klar. Den typischen formaljuristischen Weg unter Berücksichtigung aller Elemente des Kündigungsschutzes ist man, glaube ich, hier noch nie gegangen.*“ (PL 017)

Die Interviews stützen die Vermutung, dass zum einen im Zusammenhang mit Kündigungen zum Teil tatsächlich eine Unsicherheit hinsichtlich rechtlicher Konsequenzen besteht. Zum anderen scheinen sich etliche Unternehmen nicht ausreichend mit den organisatorischen Anforderungen einer Kündigung auseinandersetzen zu wollen. Manche bestehenden Probleme mit dem Kündigungsschutzgesetz ließen sich folglich dadurch beheben, dass Unternehmen arbeitsrechtliche Voraussetzungen und Verfahren verstärkt in ihren Entscheidungen berücksichtigen.

Trotz einiger Kritikpunkte und des formulierten Änderungsbedarfs sehen auch die Personalleiter die bestehenden gesetzlichen Regelungen überwiegend als vernünftig an und verweisen darauf, dass Regeln vorhanden sein müssen, um dem schwächeren Vertragspartner im Arbeitsverhältnis eine gewisse Sicherheit zu gewährleisten. Somit ergibt sich – unter Hinweis auf unsere spezifische Stichprobe – ein Bild der betrieblichen Realität, das nicht den Diskussionen in der Öffentlichkeit entspricht.

## **Übersicht 1: Die Arbeitsrechtsreformen 1998–2001 im Überblick: Inhalt der untersuchten Änderungen (Teil 1)**

Gesetz	In Kraft seit	Wesentliche Änderungen
Kündigungsschutzgesetz (KSchG); im Wesentlichen rückgängig gemacht durch das Gesetz zur Reform am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003	19.12.1998	Wiederabsenkung des Schwellenwertes auf Betriebe mit mehr als 5 AN Änderung in der Berücksichtigung von Teilzeitkräften bei der Feststellung der Zahl der beschäftigten AN Wiederausweitung der Sozialauswahlkriterien sowie Einschränkung der Möglichkeiten zur Umgehung der Sozialauswahl („wichtige“ Mitarbeiter, ausgewogene Personalstruktur) Namenslisten, die im Zusammenhang mit einem Interessenausgleich aufgrund einer Betriebsänderung nach §111 BetrVG erstellt werden, haben keine kündigungsrechtliche Relevanz mehr
Entgeltfortzahlungsgesetz (EFZG)	19.12.1998	Wiederanhebung der Absenkung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall von 80% auf 100% und Wegfall des Verzichts auf einen Urlaubstag Berechnungsgrundlage für die Fortzahlung ist der arbeitsvertraglich vereinbarte Bruttolohn ohne Überstunden
SGB IV Scheinselbständigkeit	01.01.1999	Einführung von Vermutungskriterien für den Beschäftigten-Status bei der Sozialversicherung
Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) Teilzeit	01.01.2001	Anspruch auf Reduzierung der Arbeitszeit und Selbstbestimmung der Arbeitszeitlage bei Vorliegen bestimmter betrieblicher Voraussetzungen Zustimmungspflicht des AG zur vorgeschlagenen Arbeitszeitdauer und -lage, soweit keine betrieblichen Gründe entgegenstehen, Beweislast hierfür beim AG Pflicht des AG zur Förderung von Teilzeitarbeit auch für Führungskräfte, Ausschreibungspflicht, Infopflicht gegenüber BR Anspruch auf Verlängerung der Arbeitszeit (bei einer zu besetzenden Stelle, entspr. Eignung u.a.) Anspruch auf Weiterbildung: Gleicher Zugang der Teilzeit-AN zu Weiterbildungsangeboten
Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) Befristung	01.01.2001	Zeitraum für befristete Arbeitsverhältnisse ohne Sachgrund maximal 2 Jahre, innerhalb dieses Zeitraumes ist der Vertrag bis zu drei Mal verlängerbar (wie BeschFG 1996) Befristungen ohne Sachgrund sind nicht zulässig, wenn mit dem AN schon einmal ein Arbeitsverhältnis bestanden hat Befristung ohne Sachgrund zulässig bei AN ab dem vollendeten 58. Lebensjahr, ab 01.01.2003: ab dem vollendeten 52. Lebensjahr

## 2.2 TEILZEIT

Insgesamt scheint sich die Rechtsänderung zur Teilzeit auf die betriebliche Praxis kaum auszuwirken. Die schon seit langem bestehende Verbreitung der Teilzeitarbeit setzt sich – unspektakulär – fort. Die von der Wirtschaft geäußerte Befürchtung eines Ansturms von Teilzeitanträgen (BDA 2000) ist ausgeblieben. Der überwiegende Teil der Unternehmen spricht keine oder nur im geringen Maße Ablehnungen aus. Teilzeitanträge werden offenbar regelhaft im Konsens nach der Gesetzesintention beschieden. Der Wunsch einer Arbeitszeitaufstockung wurde nur selten angemeldet. Die Realisierbarkeit einer Aufstockung der Arbeitszeit wird im Gegensatz zur Reduzierung jedoch als wesentlich schwieriger erachtet.

Auf die arbeitsrechtlichen Veränderungen durch das TzBfG (*Übersicht 1*) wird sehr unterschiedlich reagiert. Die meisten Unternehmen nennen ausschließlich organisatorische Gründe für oder gegen eine Reduzierung oder Aufstockung. Bemerkenswert ist die Beurteilung des gesetzlich fixierten Anspruchs der Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber, wie sie in der fol-

genden Aussage zum Ausdruck kommt: „*Den Rechtsanspruch halte ich für sehr kritisch. Ich begründe das auch: Wenn man sich von einem äußeren Organ sagen lassen muss, was möglich ist und was nicht, dann ist das Vertrauensverhältnis, ich will nicht sagen, zerstört, aber doch zumindest angekratzt.*“ (PL 007)

Ein in unseren Augen wichtiger Befund ist die Widersprüchlichkeit in der Beurteilung von Teilzeitarbeit: Einerseits werden Teilzeitbeschäftigte im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit als mindestens gleichwertig, wenn nicht sogar als leistungsfähiger angesehen. Andererseits schlägt sich dieses Wissen nicht in einer Förderung und gezielten Nutzung von Teilzeitarbeit nieder. So betonen Personalleitungen eher die Nachteile von Teilzeit; die Vorteile und Flexibilität dieser Arbeitsform werden vergleichsweise schwach genutzt. Im betrieblichen Alltag zeigt sich, dass die – mit Ausnahme des Rechtsanspruchs – insgesamt positive Einstellung der Betriebe gegenüber Teilzeitarbeit sich nicht in einer verstärkten Förderung dieses Instrumentes niederschlägt. Diese „Verhaltenslücke“ dürfte teilweise auf der Zögerlichkeit innerbetrieblicher Lern-

## Übersicht 1: Die Arbeitsrechtsreformen 1998–2001 im Überblick: Inhalt der untersuchten Änderungen (Teil 2)

Gesetz	In Kraft seit	Wesentliche Änderungen
Bundeserziehungs-geldgesetz (BErzGG) Elternzeit	01.01.2001	Zulässigkeit von Teilzeitarbeit bis zu 30 Std. wöchentlich Aufteilungsanspruch: Ein Anteil von bis zu 12 Monaten ist mit Zustimmung des AG auf die Zeit bis zur Vollendung des 8. Lebensjahres eines Kindes übertragbar Die Elternzeit kann – auch anteilig – auf 3 Jahre pro Kind begrenzt, von jedem Elternteil allein oder von beiden gemeinsam genommen werden Die von den Elternteilen allein oder gemeinsam genommene EZ darf insgesamt auf bis zu 4 Zeitabschnitte verteilt werden
SGB IV Geringfügige Beschäftigung	01.04.1999	Abschaffung der Pauschalversteuerung durch den AG bei geringfügiger Nebenbeschäftigung: AG zahlt statt Steuern 10% Kranken- und 12% Rentenversicherung für den AN (bei geringfügiger Hauptbeschäftigung gesetzl. krankenversicherter AN) Erwerb eingeschränkter Rentenansprüche der AN, die sich v.a. aus der anteiligen Anrechnung der Beitragssätze ergeben Addition des Verdienstes aus einer geringfügigen Nebenbeschäftigung zu einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung → Einsetzen der vollen Steuer- und Sozialversicherungspflicht Abschaffung der Sofortmeldung bei allen kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen Meldepflicht auch für sogenannte Haushaltshilfen in Privathaushalten TzBfG: Verbot der Ungleichbehandlung gegenüber Vollzeitbeschäftigte ohne sachlichen Grund
Betriebsver-fassungsgesetz (BetrVG)	28.07.2001	Passive Wahlberechtigung für länger als drei Monate im Betrieb eingesetzte Leiharbeiter, Werk- und Dienstvertragsbeschäftigte Unterrichtungspflicht des AG gegenüber dem BR über diese Beschäftigten Absenkung der Schwellenwerte für Anzahl der BR-Mitglieder Vereinfachung des Wahlverfahrens für Kleinbetriebe (5 bis 50 AN) Festschreibung einer Geschlechtermindestquote entspr. der Geschlechterverteilung in der Belegschaft ab drei BR-Mitgliedern Ausgleichsanspruch für teilzeitbeschäftigte BR-Mitglieder für BR-Arbeit und -Schulung Absenkung der Schwellenwerte für Freistellungen, Teilstufen möglich Unterrichtungspflicht des AG gegenüber dem BR über betriebsfremde AN Initiativrecht des BR zur Beschäftigungssicherung und -förderung Mitbestimmungsrecht bei persönlichen Einzelmaßnahmen in Unternehmen mit mehr als 20 wahlberechtigten AN Beratungsrecht des BR bei Betriebsänderungen in Unternehmen mit mehr als 20 wahlberechtigten AN

Quelle: Eigene Zusammenstellung



prozesse beruhen, was das folgende Zitat veranschaulicht: „Oft muss der direkte Vorgesetzte erst lange überzeugt werden. Dann drücken wir das als Personalleitung notfalls durch. Das war so eine Geschichte, mein erstes Zusammentreffen mit dem neuen Werksleiter... Ich wollte den Teilzeitwunsch einer seiner Mitarbeiter mit ihm besprechen. Der sagt natürlich gleich: Teilzeit? Das geht nicht. Ich meinte, das muss aber, da gibt es jetzt ein Gesetz. Er meinte nein, nein. Ich meinte, ich kopier ihm das. Dann kam ich mit meinen Kopien bei ihm an und er guckte kurz drauf und sagte: Teilzeit. Ja klar, machen wir schon, geht schon.“ (PL 021)

In der Praxis werden verschiedene Instrumente der betrieblichen Arbeitszeitpolitik genutzt. So wird Arbeit durch Neueinstellungen, aber auch durch Überstunden, Arbeitsverdichtung, Umorganisation und Umsetzungen umverteilt. Auch Personalabbau findet in den Unternehmen ver-

stärkt statt. In fast allen Betrieben wird zunächst nach einer internen Anpassung der Personalkapazität gesucht. Alles dies ist jedoch nicht Ausdruck einer expliziten Personalbedarfsplanung: Die befragten Unternehmen können meist nur in geringem Maße eine differenzierte Personalplanung vorweisen, in der Teilzeit eine Berücksichtigung findet. Festgestellt werden konnte, dass eine strategische Personalplanung und eine qualifizierte Erhebung der Arbeitszeitwünsche einen Beitrag zur Umsetzung des Gesetzes leisten könnten. Eine Bewertung der beschäftigungsfördernden Wirkung des Gesetzes bleibt schwierig, da die Auswirkungen der Konjunktur, Produktivität und Arbeitszeitverkürzung schwer voneinander zu trennen sind. Häufig werden die im Rahmen von Teilzeit freiwerdenden Arbeitszeiten zudem nicht neu vergeben, sondern zur kostensenkenden Rationalisierung genutzt.

## 2.3 BEFRISTUNG

Befristete Arbeitsverhältnisse werden im Sinne von § 14 Abs. 1 TzBfG u.a. für den absehbaren Bedarf an Vertretungen, für die Weiterbeschäftigung von Auszubildenden, bei Auftragsspitzen sowie angesichts einer unklaren geschäftlichen Entwicklung eingesetzt (*Übersicht 1*). In der Hälfte der befragten Unternehmen werden für gewerbliche Teilebereiche, teilweise bei allen Neueinstellungen, ausschließlich befristete Verträge abgeschlossen. Eine deutliche Mehrheit nutzt die zeitliche Befristung – überwiegend unter Ausnutzung der zweijährigen Höchstdauer – pauschal zur Verlängerung der gesetzlichen oder der oftmals erheblich kürzeren tariflichen Probezeit. Auch Unternehmen mit positiver wirtschaftlicher Lage geben an, Befristung als ein Instrument zur Verlängerung der Probezeit, zur Disziplinierung oder zur Umgehung des Kündigungsschutzes zu nutzen. Jedoch wird hier häufig nach Ablauf der Befristung entfristet, sofern ein betrieblicher Bedarf weiter besteht und sich der betreffende Arbeitnehmer bewährt hat. Durchweg wird unterstrichen, dass qualifizierte Fach- und/oder Führungskräfte unbefristet eingestellt werden, da sich diese selten auf ein befristetes Arbeitsverhältnis einlassen würden. „Für alle Bereiche, nur für leitende und höhere Tätigkeiten nicht. Weil, einem Mitarbeiter, der qualifiziert ist, kann ich mit Befristung nicht kommen.“ (PL 022) Befristete Beschäftigung kann bei guter konjunktureller Lage eine Brücke in das Normalarbeitsverhältnis sein: Die Bereitschaft der Betriebe, befristet beschäftigte Arbeitnehmer in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu übernehmen, ist generell sehr groß, wird faktisch jedoch vor dem Hintergrund der unsicheren wirtschaftlichen Situation eingeschränkt.

Zweierlei fällt neben der intensiven Nutzung der Befristung als Verlängerung der Probezeit auf: Einerseits werden in einigen Unternehmen, die über die Möglichkeit zur Befristung mit Sachgrund informiert sind, bei Bedarf geeignete Sachgründe zur Vermeidung entsprechender Probleme konstruiert. So nutzte immerhin ein Fünftel der befragten Betriebe die Möglichkeit zum Abschluss befristeter Arbeitsverhältnisse, um nicht den Restriktionen und Risiken zu unterliegen, die eine sachgrundlose Befristung mit sich bringt, wie folgende Passagen zum Ausdruck bringen: „Es kommt daher auch vor, dass Sachgründe

gefunden werden, die ich nicht unbedingt vor dem Arbeitsgericht überprüfen lassen möchte. Das ist ein Grund, weshalb ich gerne mit Sachgründen arbeite. Weit zurückreichende Daten sind oft nicht mehr verfügbar, das ist eine potentielle Gefahr.“ (PL 032) sowie: „Mit den Hilfestellungen zur Zweckbefristung lässt sich immer etwas Geeignetes finden.“ (PL 007) Die Regelungen des TzBfG bieten Unternehmen ein weites Spektrum von Möglichkeiten, die Auswirkungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes zu vermeiden, das jedoch aufgrund mangelnder Kenntnisse oft nicht korrekt genutzt wird. Die Möglichkeit zur Befristung mit Sachgrund ist vielen Unternehmen entweder nicht bekannt oder die Unterscheidung, welche Art der Befristung in Frage käme, bereitet Schwierigkeiten. Dieses Ergebnis verwundert, da § 14 Abs. 1 TzBfG explizit die wichtigsten von der Rechtsprechung entwickelten Sachgründe beispielhaft aufführt und den Unternehmen somit klare Handlungsorientierungen zur Vermeidung von Problemen an die Hand gegeben werden. Stattdessen gehen einige Betriebe offenbar unkonventionell, juristisch zweifelhaft und ökonomisch wenig rational vor, indem sie z. B. bewusst die Risiken einer Kettenbefristung in Kauf nehmen.

Die Regelungen des TzBfG zur Befristung von Arbeitsverhältnissen werden nicht immer begrüßt, jedoch aus Unternehmensperspektive weitgehend problemlos umgesetzt. Die Auswirkungen der Gesetzesänderung scheinen nach Aussagen der Interviewpartner gering zu sein. Kritisiert wird von Betriebsräten die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern: Die Unsicherheit der Lebens- und Zukunftsplanung und der damit verbundene Druck auf die befristet Beschäftigten nehmen zu, sie gehen krank zur Arbeit, nehmen ihre Rechte nicht wahr. Auch wird die Gefahr einer Entsolidarisierung und Spaltung der Belegschaft gesehen, indem im Zusammenhang mit Personalabbau die Randbelegschaft zunehmend als „Puffer“ für die Stammbelegschaft dient.

## 2.4 BETRIEBSVERFASSUNGSGESETZ

Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes (*Übersicht 1*) hat in den Unternehmen keine nennenswerte Mehrbelastung zur Folge und trägt der veränderten Betriebsrealität nur begrenzt Rechnung: Die neuen Formen der Beschäfti-

gung nehmen nicht nur zahlenmäßig an Bedeutung zu, sondern sie stellen ein zunehmend wichtiges Tätigkeitsfeld für den Betriebsrat im Bereich der personellen Angelegenheiten dar. Hier können die neuen Organisationsmöglichkeiten sowie die in einigen Fällen realisierten verbesserten personellen Kapazitäten im Betriebsratsgremium in den geschilderten Grenzen hilfreich sein.

Auch in unserer spezifischen Stichprobe ist die Bedeutung des Betriebsrates für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft unstrittig. Die Mitbestimmung scheint nur wenigen Unternehmen Probleme zu bereiten und wird von der deutlichen Mehrheit der Personalleitungen als sinnvoll und nützlich bezeichnet. Dabei lässt sich das Verhalten des Betriebsrates nicht auf die Pole „Gegenmacht“ und „Co-Management“ reduzieren. Ein umfangreiches Tätigkeitsfeld kann nur selten mit einem Modell allein zufriedenstellend bearbeitet werden. Der größere Teil der Betriebsräte hält sich daher bei der Bewältigung seiner Aufgaben beide Optionen offen und nutzt sie je nach Problemlage, Auswirkungen oder Verhalten des Arbeitgebers. Insgesamt führt aus Sicht der Personalleitungen die zunehmende Dezentralisierung und Verbetrieblichung des Arbeitsrechts zu einer kooperativeren Zusammenarbeit mit der betrieblichen Interessenvertretung und zugleich zu einer besseren Berücksichtigung unternehmerischer Interessen.

## 3

### Übergreifende Wirkungen von Änderungen des Arbeitsrechts

Bei der Auswertung der Interviews wurden ferner bestimmte allgemeine Orientierungs- und Verhaltensmuster der Unternehmen bei ihrem Umgang mit dem Arbeitsrecht sichtbar. Im Ergebnis können die befragten Unternehmen im Wesentlichen vier charakteristischen Typen zugeordnet werden. Wenngleich sich im Laufe der Erhebung eine gewisse Stabilität unserer Aussagen abzeichnete, ist dabei wegen der geringen Fallzahl und der Selektivität der Stichprobe eine eindeutige Aussage über die quantitative Verbreitung der folgenden vier Typen nicht möglich.

#### Type A:

Dieser Typ von Unternehmen orientiert sich bei seinem betrieblichen Handeln an den geltenden Gesetzen und kann mit diesen offensichtlich gut leben. Er verfügt über fundierte arbeitsrechtliche Kenntnisse. Die geltenden Gesetze werden akzeptiert und eingehalten. So findet z. B. keine Umgehung des Kündigungsschutzes durch Aufhebungsverträge oder Befristung statt, Befristung wird entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und betrieblichen Bedarfen, etwa in Fällen begrenzten Arbeitskräftebedarfs, genutzt. Die Vorteile einer fundierten Qualifikation der Mitarbeiter sowie langfristiger Arbeitsverhältnisse für den Arbeitgeber stehen bei der Anwendung der Vorschriften im Vordergrund. Man hält die geltenden Gesetze insgesamt für sinnvoll sowie handhabbar und ist bestrebt, sie im Einklang mit den betrieblichen Bedürfnissen umzusetzen. Die Interessen der Mitarbeiter werden bei der Anwendung des geltenden Rechts weitgehend berücksichtigt. Das Verhältnis zwischen Personalleitung und Betriebsrat wird von den Beteiligten als gut und konstruktiv bezeichnet. Die wirtschaftliche Lage ist unterschiedlich, einigen der zu diesem Typ zählenden Betriebe geht es gut, in den meisten wird jedoch langfristig Personal durch natürliche Fluktuation, Altersteilzeit oder Sozialplanvereinbarungen abgebaut.

#### Type B:

Dieser Typ ist am Aufbau und dem Erhalt qualifizierter Mitarbeiterstrukturen interessiert. Es bestehen gute arbeitsrechtliche Kenntnisse. Im Vordergrund stehen die geltenden tarifvertraglichen Regelungen. Um den betrieblichen Flexibilitätsanforderungen gerecht zu werden, werden gesetzliche Möglichkeiten ergänzend ausgeschöpft, ohne ihnen jedoch – nach den Buchstaben der Vorschriften – zuwiderzuhandeln. So wird z.B. auf die Instrumente der erleichterten Befristung sowie teilweise auf Aufhebungsverträge zurückgegriffen, um eine Verlängerung der Probezeit, eine Disziplinierung der Mitarbeiter und eine Vermeidung des – oftmals tarifvertraglich festgeschriebenen – Kündigungsschutzes zu erreichen. Die wirtschaftliche Situation ist zumindest in zwei Dritteln dieser Unternehmen stabil bis gut. Die Zusammenarbeit zwischen Personalleitungen und Betriebsräten reicht von produktiv bis zur „Gegenmacht mit ausgestreckter Hand“, meist ist eine Problemlösung ohne Beteili-

gung des Arbeitsgerichts möglich. Man kennt, akzeptiert und befolgt die „Regeln“, verschafft sich durch die gezielte Nutzung arbeitsrechtlicher Möglichkeiten jedoch den gewünschten zusätzlichen Spielraum und mindert den Einfluss des Betriebsrats.

#### **Typ C:**

In solchen Unternehmen wird die Rechtsanwendung primär von betrieblichen Belangen bestimmt: Je nach Wirkung werden die geltenden Vorschriften strategisch genutzt oder aber umgangen. Unternehmen dieses Typs befinden oder befanden sich in der Regel in umfassenden Reorganisations- oder Konsolidierungsphasen, Arbeitsplätze sind bereits weggefallen oder aktuell bedroht. Es werden Kündigungsverbote bzw. Sozialauswahlkriterien missachtet und es wird verstärkt versucht, sich – mit oder ohne Aufhebungsvertrag – vor allem von älteren Arbeitnehmern zu trennen. Von der Möglichkeit der Befristung wird kaum Gebrauch gemacht. Es wird teilweise auf Werkverträge und Leiharbeit ausgewichen. Das Verhältnis zwischen den Betriebsparteien ist nach Aussage der befragten Betriebsräte äußerst schwierig, eine konstruktive Zusammenarbeit findet so gut wie nicht statt. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Erhalt des Standortes über eine massive Kostenreduzierung scheinen hier ausschlaggebend für den Umgang mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen zu sein.

#### **Typ D:**

Bei diesen Unternehmen zielt die Rechtsanwendung auf einen maximalen Nutzen für das Unternehmen. Dazu wird Stamm- in Randbelegschaft umgewandelt, gesetzliche oder tarifvertragliche Vorschriften werden umgangen oder missachtet. Anders als bei Typ C besteht hier eine grundsätzliche Abwehrhaltung gegenüber Außeneinflüssen auf Unternehmensentscheidungen durch das Arbeitsrecht. Die Belegschaft wird als austauschbare „flexible Masse von Arbeitskraft“ (BR 003) gesehen, Sinn und Zweck arbeits- und sozialrechtlicher Schutzbestimmungen spielen bei Personalentscheidungen höchstens als vermeidbarer Kostenfaktor eine Rolle. Alle gesetzlichen Ausweichmöglichkeiten werden, soweit betrieblich sinnvoll, ohne Rücksicht auf evtl. indirekt Kosten verursachende „Langzeitwirkungen“ auf z.B. die Motivation der Arbeitnehmer eingesetzt. Mögliche Einstellungen erfolgen ausschließlich

befristet, mit Ansprüchen und Belangen von Mitarbeitern sowie Rechten des Betriebsrats wird willkürlich umgegangen. Nach Aussagen der Betriebsräte fürchten die Mitarbeiter ständig um ihren Arbeitsplatz und verhalten sich entsprechend defensiv. Die Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung bzw. Personalabteilung ist extrem schlecht, der Betriebsrat sieht sich regelmäßig gezwungen, seine Rechte vor dem Arbeitsgericht durchzusetzen. Da Regeln umgangen werden, ist naheliegend, dass diese zumindest teilweise bekannt sein dürften.

Ein Großteil der befragten Unternehmen lässt sich den vorgenannten vier Typen zuordnen. In einigen weiteren Fällen sind jeweils nur teilweise Überschneidungen bei der Handhabung einzelner Regelungen oder andere Ähnlichkeiten festzustellen. Hier scheinen vor allem die individuellen Vorstellungen der personalverantwortlichen Akteure und deren Einschätzung von Arbeitsrecht und Rechtsprechung ausschlaggebend für die jeweils sehr unterschiedliche Umsetzung zu sein.

## **4 Gesamtbewertung**

Unsere qualitative Studie liefert Belege dafür, dass Änderungen des Arbeitsrechts nicht zu einem uniform veränderten betrieblichen Beschäftigungsverhalten führen, da eine Vielzahl von weiteren Variablen eine Rolle spielt. Belegt wird außerdem, dass ein Schlüssel für das Verständnis der Wirkungen arbeitsrechtlicher Änderungen in der Analyse der Einstellungen und Verhaltensweisen der betrieblichen Akteure liegt: Rechtsänderungen werden bei Bedarf oder im Konfliktfall gelernt; Macht ermöglicht, sich über Recht bei Bedarf hinwegzusetzen; manche Vorschrift gilt nur in den Köpfen der Betroffenen, während andere gültige Vorschriften unbekannt sind. Die Interviews liefern Anhaltspunkte dafür, dass die eingangs aufgeführten vier Aspekte den Zusammenhang von Arbeitsrecht und Beschäftigungsverhalten beeinflussen:

*Erstens* stellen arbeitsrechtliche Vorschriften nur einen Teil der Rahmenbedingungen neben weiteren Faktoren dar, an denen sich betriebliches Handeln zu orientieren hat: Die Unternehmensstrategie, Arbeitnehmerqualifikationen sowie die Pro-

dukt- und Absatzmärkte haben einen entscheidenden Einfluss auf Beschäftigungsentscheidungen (Peuntner 2002, S. 318). Zudem berühren Gesetzesänderungen oftmals nur einen Teil der Unternehmen.

*Zweitens* scheinen uns die Ergebnisse zum Umgang mit und die Einstellung der betrieblichen Akteure gegenüber arbeitsrechtlichen Regelungen bemerkenswert: Die Mehrzahl der befragten Unternehmen scheint sich sogar in unserer selektiven Stichprobe mit arbeitsrechtlichen Vorschriften nur selten systematisch, sondern vielmehr nur punktuell zu befassen, indem konkrete operative Problemstellungen gelöst werden. Ein Lernen findet häufig erst über den Konfliktfall statt. Somit lässt sich in gewissem Umfang eine ex-post-Wirkung des Arbeitsrechts – häufig erst über gerichtliche Auseinandersetzungen – belegen. So wird etwa in der Personalabteilung erst darauf geachtet, die einschlägigen Bestimmungen korrekt anzuwenden, nachdem Klagen wegen unzulässiger Befristung anhängig sind. Eine zum Teil feststellbare grundsätzliche Abwehrhaltung gegenüber Einflüssen von außen, wie in diesem Fall durch Arbeitsgesetze, erschwert eine Auseinandersetzung mit deren Zielen, Zusammenhängen und Wirkungen. Die vor allem kleinen und mittlere Unternehmen belastende Informationsfülle des Arbeitsrechts scheint teilweise zu einer Abwehrhaltung der Unternehmen zu führen und dadurch eine produktive Auseinandersetzung mit arbeitsrechtlichen Fragen zu erschweren. Gleichzeitig wird die Verantwortung für damit verbundene und auch weitergehende Probleme, wie z.B. die Arbeitsmarktsituation, dem Arbeitsrecht zugeschrieben.

*Drittens* lassen die Interviews den Schluss zu, dass auf die Änderungen des Arbeitsrechts nicht gleichförmig reagiert wird. Die offensichtlich bestehende Vielfalt lässt sich in manchem Fall sicherlich auf eine spezifische Konstellation von Absatzmärkten und Produktionsweisen etc. zurückführen. Darüber hinaus scheint jedoch ein erheblicher Spielraum hinsichtlich des Umgangs mit Arbeitsrecht zu bestehen, der nicht mit konkreten Rahmenbedingungen erklärt werden kann.

*Viertens* schließlich ist bei etlichen Ergebnissen unserer Studie der Einfluss der betrieblichen Mikropolitik vor allem bei der Zusammenarbeit von Personalleitung und Betriebsrat deutlich geworden.

In methodischer Hinsicht lag die Chance einer qualitativen Vorgehensweise vor

allem in der realitätsnahen Darstellung betrieblicher Problemlagen, mit der ein umfassender und abgerundeter Überblick über die „terra incognita“ des betrieblichen

Umgangs mit dem Arbeitsrecht gewonnen werden konnte. Angesichts unserer Vorgehensweise und bisherigen Befunde scheinen uns weitere Arbeiten viel verspre-

chend, die die Vorteile qualitativer und quantitativer Forschungsmethoden zu kombinieren versuchen.

## LITERATUR

---

**BDA** (Hrsg.) (2000): Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zum Entwurf eines Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen – Drs. 14/437. [www.bda-online.de/.../id/6D6A6F4F97C6EE48C1256DE70069F3E0/\\$file/Stellungnahme%20Teilzeitarbeit.pdf](http://www.bda-online.de/.../id/6D6A6F4F97C6EE48C1256DE70069F3E0/$file/Stellungnahme%20Teilzeitarbeit.pdf)

**Bielenski, H./Hartmann, J./Pfarr, H./Seifert, H.** (2003): Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Wahrnehmung und Wirklichkeit, in: Arbeit und Recht (AuR) 3, S. 81–91

**Bogner, A./Littig, B./Menz, W.** (Hrsg.) (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Opladen

**Infratest** (2003): Betriebliches Einstellungs- und Entlassungsverhalten. Unveröffentlichter Methodenbericht und tabellarische Grundauswertung

Martin, A./Nienhüser, W. (1996): Die Erklärung der Personalpolitik von Organisationen, Lüneburg

**Neuberger, O.** (1995): Mikropolitik: der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen, Stuttgart

**Oechsler, W.** (1998): Der Einfluss des Arbeitsrechts auf die Personalpolitik von Unternehmen – Rekonstruktion von Theoriefragmenten und alternativer Entwurf, in: Martin, A./Nienhüser, W. (Hrsg.), Personalpolitik, München/Mering, S. 466–485

**Peuntner, T.** (2002): Einfluss des Arbeitsrechts auf Beschäftigungsentscheidungen, Köln

**Schramm, F.** (1999): Arbeitnehmerverhalten und Arbeitsmarkt, Stuttgart

**Schramm, F./Zachert, U.** (Hrsg.) (2004): Arbeitsrecht – Personalpolitik – Wirklichkeit, Baden-Baden (im Erscheinen)