

ARBEITSRECHT UND UNTERNEHMERISCHE EINSTELLUNGSBEREITSCHAFT*

Arbeitsrecht und Beschäftigung stehen in einem engen Zusammenhang. Eine Unternehmensbefragung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln unterstreicht, dass eine Modernisierung des deutschen Arbeitsrechts einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung von Einstellungsbarrieren und zur Verbesserung der Beschäftigungssituation leisten kann. Vier von fünf Unternehmen sind überzeugt, dass der gesetzliche Kündigungsschutz die Schaffung von Arbeitsplätzen erschwert. Mehr als die Hälfte der Unternehmen hat wegen des gesetzlichen Kündigungsschutzes schon einmal auf eine Neueinstellung verzichtet. Jeweils rund 70 Prozent der Unternehmen machen die mangelnde Flexibilität des Tarifrechts sowie das Risiko langer Arbeitsgerichtsprozesse mitverantwortlich für den Mangel an Arbeitsplätzen. Vor allem ein gelockerter Kündigungsschutz sowie eine erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen würde eine große Mehrheit der Unternehmen motivieren, zusätzliche Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen.

iw-trends

Die Arbeitswelt durchlebt gegenwärtig einen grundlegenden Strukturwandel, der sich auf mehreren Ebenen vollzieht. Dieser Wandel ist gekennzeichnet durch die Globalisierung, die Individualisierung, die Digitalisierung, den Bedeutungsgewinn von Dienstleistungen sowie durch die Alterung der Gesellschaft und der Belegschaften. Diese Megatrends überlagern und verschärfen die derzeit auch konjunkturell bedingten Arbeitsmarktprobleme und üben einen außerordentlich hohen Anpassungsdruck auf die Unternehmen und Arbeitnehmer aus.

Megatrends

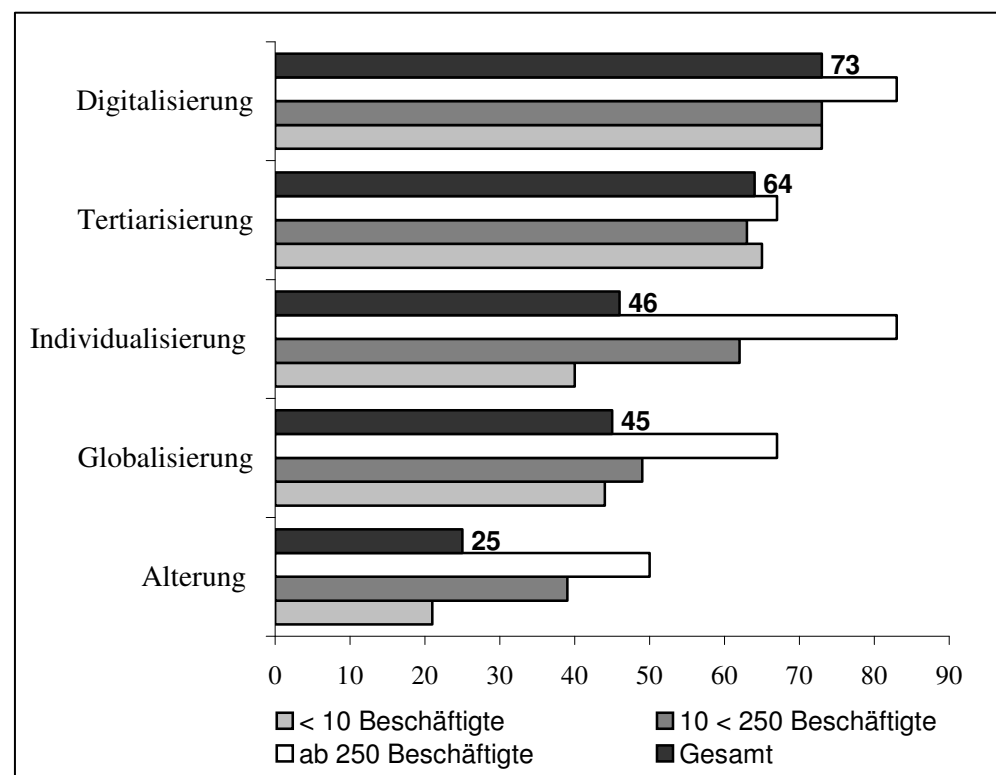
*Die Unternehmensbefragung ist Teilergebnis des Projekts „Arbeitsgesetzbuch für eine neue Arbeitswelt“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Die deutschen Unternehmen sehen sich laut einer Befragung durch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) den Megatrends in unterschiedlichem Maße ausgesetzt (Abbildung 1). Am weitesten hat die Digitalisierung den Veränderungsdruck erhöht. Nahezu drei Viertel aller Unternehmen geben an, dass sie von diesem Trend, der mit der zunehmenden Bedeutung von EDV-Kenntnissen und immer kürzeren Halbwertzeiten des Wissens einhergeht, betroffen sind. Die Tertiarisierung von Wertschöpfung und Beschäftigung als Ausdruck der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors ist bereits für knapp zwei Drittel der Unternehmen spürbar.

Abbildung 1

Veränderungsdruck durch Megatrends

- Angaben in Prozent aller Unternehmen nach Unternehmensgröße¹⁾ -



1) Frage: Ist Ihr Unternehmen von den genannten Entwicklungstrends betroffen?
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Dem aufgrund der internationalen Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit, Humankapital und Technologie steigenden Wettbewerbsdruck im Zuge der Globalisierung sehen sich 45 Prozent, der Individualisierung der Arbeit mit zunehmend flexiblen Lebens- und Arbeitsverhältnissen 46 Prozent der Unternehmen ausgesetzt. Große Unternehmen mit 250 oder mehr Beschäftig-

ten, auf die allerdings nur ein sehr kleiner Teil der Unternehmen entfällt, sind von diesen beiden Entwicklungstrends mit 67 Prozent beziehungsweise 83 Prozent erheblich stärker betroffen als kleine und mittlere Unternehmen. Lediglich ein Viertel der Unternehmen fühlt sich bislang von der Alterung der Gesellschaft betroffen. Auch hier sind es vor allem die großen Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten.

Die Unternehmen müssen vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen auch deshalb außerordentlich flexibel reagieren können, damit die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland abgebaut werden kann. Dazu müssen das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen wieder besser in Einklang kommen. Das Verhalten der Akteure am Arbeitsmarkt wird maßgeblich durch arbeitsrechtliche Regelungen beeinflusst. Dabei darf das Arbeitsrecht als Teil des Ordnungsrahmens nur nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips in die Unternehmerfreiheit eingreifen (Art. 2, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz). Unternehmerische Freiheitsrechte dürfen also nur insofern eingeschränkt werden, wie dies für den Sozialschutz der Arbeitnehmer unbedingt erforderlich ist. Ausgehend von seiner Entstehungsgeschichte in der Folge der ersten industriellen Revolution, wird das Arbeitsrecht in der Praxis jedoch noch immer überwiegend als Arbeitnehmerschutzrecht betrachtet und seine Steuerungsfunktion für Wirtschaftsordnung und Arbeitsmarkt vielfach verkannt (Franz/Rüthers, 1999, 32). Angesichts eines anhaltenden Unterbeschäftigungsgleichgewichts am Arbeitsmarkt stellt sich aber die Frage nach den beschäftigungswirksamen Folgen der arbeitsrechtlichen Kodifizierungen.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat deshalb eine schriftliche Unternehmensbefragung durchgeführt, um vor dem Hintergrund des geschilderten Veränderungsdrucks den Auswirkungen verschiedener arbeitsrechtlicher Regelungen auf das Rekrutierungsverhalten von Unternehmen nachzugehen. An einer Befragung auf Basis einer nach Wirtschaftszweigen und Unternehmensgrößenklassen geschichteten Zufallsstichprobe haben sich im Herbst 2003 Geschäftsführer oder Personalleiter von insgesamt 859 Unternehmen mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland beteiligt. Die in Zufallsstichproben üblicherweise auftretenden strukturellen Abweichungen wurden durch eine anhand des IAB-Betriebspanels entwickelte GewichtungsvARIABLE ausgeglichen. Die Befra-

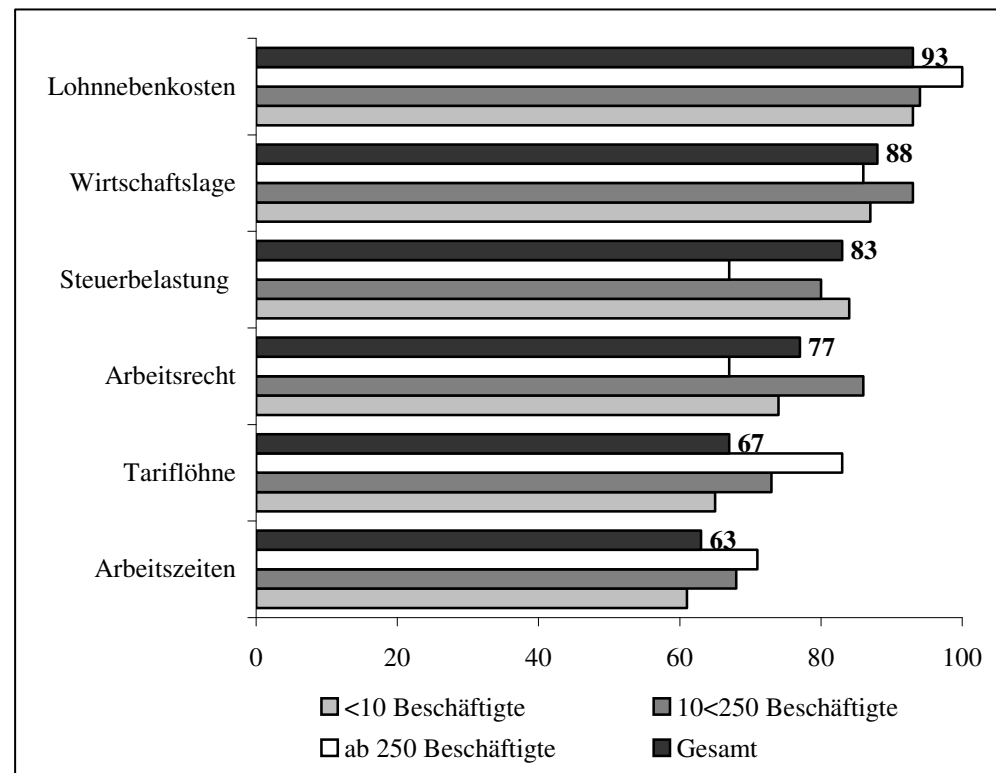
IW-Befragung

gungsergebnisse sind damit repräsentativ und können im Rahmen der statistischen Fehlertoleranzen auf die Grundgesamtheit der Unternehmen mit mindestens einem Beschäftigten in Deutschland verallgemeinert werden.

Abbildung 2

Beschäftigungshemmnisse in Deutschland

- Gründe für den Verzicht auf Neueinstellungen¹⁾
in Prozent aller Unternehmen nach Unternehmensgröße -



1) Frage: Welches sind wichtige Gründe dafür, dass Unternehmen gegenwärtig auf Neueinstellungen verzichten? Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Stellenwert des Arbeitsrechts

Für die Verbesserung der unbefriedigenden Arbeitsmarktsituation in Deutschland ist das Einstellungsverhalten der Unternehmen eine entscheidende Determinante. Eine zurückhaltende Einstellungspraxis ist laut IW-Umfrage auf verschiedene Ursachen zurückzuführen (Abbildung 2). An erster Stelle der Gründe, warum auf Neueinstellungen verzichtet wird, stehen aus Sicht der Unternehmen mit 93 Prozent die hohen Lohnnebenkosten. An zweiter Stelle folgt mit 88 Prozent die unsichere Wirtschaftslage. Auch hohe Steuern wirken sich negativ auf das Einstellungsverhalten aus (83 Prozent). Das komplizierte Arbeitsrecht ist aus Sicht von 77 Prozent der Unternehmen maßgeblich mitverantwortlich für eine zurückhaltende Einstellungspraxis. Vor allem Unternehmen mittlerer Größe sind häufig dieser Meinung (86

Prozent). Diese unterliegen aufgrund des großenbedingten Überschreitens zahlreicher arbeitsrechtlicher Schwellenwerte bereits einer Vielzahl arbeitsrechtlicher Regelungen. Zugleich mangelt es ihnen häufig noch an den erforderlichen Personalressourcen, um komplexe und einer stetigen Revision unterworfenen arbeitsrechtliche Zusammenhänge immer wieder aktuell aufzuarbeiten. Für rund zwei Drittel der Unternehmen gelten hohe Tariflöhne und kurze Arbeitszeiten als Einstellungshemmnis.

Regulierungen durch arbeitsrechtliche Kodifizierungen, die von den genannten Beschäftigungshemmnissen im Vordergrund der folgenden Analyse stehen, sind also für über drei Viertel der deutschen Unternehmen ein Problem. Das Rekrutierungsverhalten der Unternehmen wird davon auf verschiedenen Ebenen beeinträchtigt: Arbeitsmarktregulierungen können eine Behinderung der Preisanpassungen auf den Arbeitsmärkten zur Folge haben (Hannowsky, 2003, 40). Löhne senden dann am Arbeitsmarkt keine Knappheitssignale. Arbeitsrechtlich normierte Schutzansprüche verursachen zudem in den Unternehmen zusätzliche kalkulatorische Kosten. Diese gehen in Form einer Risikoprämie in die Kalkulation potenzieller Arbeitgeber ein. Neueinstellungen werden nur vorgenommen, wenn die Produktivität einer zusätzlichen Arbeitskraft die um die kalkulatorischen Schutzkosten erhöhten betrieblichen Arbeitskosten übersteigt. Insgesamt gehen von arbeitsrechtlichen Regelungen, wie etwa dem gesetzlichen Kündigungsschutz, im Hinblick auf die Beschäftigung gegenläufige Effekte aus (SVR, 2003, Rn. 679):

- Einerseits können sich aus weit gefassten Schutzrechten und den dadurch hervorgerufenen kalkulatorischen Kosten Markteintrittsbarrieren für Arbeitslose (Outsider) ergeben.
- Andererseits führt ein gewisses Maß an institutionalisierter Arbeitsplatzsicherheit zu einer erhöhten Bereitschaft, in betriebspezifisches Humankapital zu investieren, und bewirkt damit Produktivitätszuwächse sowie geringere Entlassungsrisiken für Arbeitsplatzbesitzer (Insider).

Die Nettoeffekte beider Einflüsse konnten bislang nicht wissenschaftlich fundiert nachgewiesen werden. Beschäftigungsfeindliche Anreize durch arbeitsrechtlich normierte Schutzansprüche werden dennoch immer wieder bestritten, indem darauf verwiesen wird, dass betriebliche Personalentscheidungen durch andere Faktoren bestimmt werden (Pfarr u. a., 2003b).

*Arbeitsrecht
in der Empirie*

Die empirische Beweislage zum Zusammenhang von Arbeitsrecht und Beschäftigungsbereitschaft ist lückenhaft. Den bisher einzigen systematischen Ansatz stellt die Regulierungsdatenbank der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) dar. Außerdem hat die OECD einen Index zur Arbeitsmarktregulierung für 27 Länder entwickelt (OECD, 1999, 50 ff.). Auf Basis dieser Daten ist zwar kein eindeutiger Beleg für positive Beschäftigungswirkungen eines liberalen Arbeitsrechts zu erbringen, allerdings auch nicht für das Gegenteil. Gestützt wird jedoch die Aussage, dass mit der Stärke des arbeitsrechtlichen Bestandsschutzes die Fluktuationen am Arbeitsmarkt abnehmen und Dauer sowie Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit zunehmen (SVR, 2002, Rn. 470). In Deutschland war im Jahr 2002 fast die Hälfte der Arbeitslosen ein Jahr oder länger ohne Anstellung. Im Vereinigten Königreich waren dies lediglich 23 Prozent, in den USA weniger als 10 Prozent (OECD, 2003, 46 f.).

Ein weiterer wichtiger empirischer Anhaltspunkt für die negativen Effekte eines rigiden Arbeitsrechts ist der inverse Zusammenhang zwischen dem Regulierungs- und dem Beschäftigungsniveau (Kroker/Lichtblau/Röhl, 2003, 14). In Ländern mit eher liberalem Arbeitsrecht, beispielsweise den USA oder dem Vereinigten Königreich, ist die Erwerbstätigenquote mit 74 und 72 Prozent deutlich höher als in Ländern mit relativ hoher Regelungs-dichte, wie etwa in Deutschland mit rund 65 Prozent (Funk, 2004, 40).

Verschiedene Unternehmensbefragungen versuchen zusätzliche empirische Evidenz über den Zusammenhang einzelner arbeitsrechtlicher Aspekte mit der Beschäftigungssituation zu ermitteln. Im Rahmen einer Forsa-Umfrage unter rund 1.000 Betrieben mit bis zu fünf Beschäftigten gaben 42 Prozent der Betriebe an, bei einer Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes zusätzliche Mitarbeiter einstellen zu wollen – eine entsprechende konjunkturelle Entwicklung vorausgesetzt (Forsa, 2003). Der Erkenntniswert solcher Befragungen wird gelegentlich bezweifelt (z. B. Pfarr u. a., 2003b). Als empirische Basis für eine „gefühlte Rechtswirklichkeit“ und damit als Instrument der ökonomischen Rechtsfolgenabschätzung des Arbeitsrechts sind sie jedoch unverzichtbar. Das zeigen auch die folgenden Umfrageergebnisse.

Aus der IW-Umfrage ergibt sich zunächst eine Rangfolge jener Umstände und arbeitsrechtlichen Regelungen, die in der allgemeinen Wahrnehmung der Unternehmen die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen besonders erschweren. Tabelle 1 zeigt sowohl die Wahrnehmung arbeitsrechtlicher Einstellungsbarrieren als auch inwieweit Unternehmen davon bereits tatsächlich betroffen waren. Bezüglich der Einschätzung von arbeitsrechtlichen Beschäftigungshemmnissen rangiert an erster Stelle der gesetzliche Kündigungsschutz. Vier von fünf Unternehmen haben den Eindruck, hierdurch werde die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen besonders erschwert. Die Tatsache, dass im Krisenfall häufig nicht ausreichend flexibel von tariflichen Vorgaben abgewichen werden kann, ist für sieben von zehn Unternehmen ein wichtiges Hindernis bei der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Das Risiko langer Arbeitsgerichtsprozesse bezeichnen fast ebenso viele Unternehmen als ernst zu nehmende Einstellungsbarriere.

Tabelle 1

Arbeitsrechtliche Einstellungsbarrieren

- Konkrete Betroffenheit und allgemeine Wahrnehmung von Einstellungshemmnissen; Angaben in Prozent aller Unternehmen¹⁾ -

	Konkrete Betroffenheit	Allgemeine Wahrnehmung
Gesetzlicher Kündigungsschutz	57	80
Inflexibilität des Tarifvertragsrechts	40	70
Dauer von Arbeitsgerichtsprozessen	39	69
Kosten/Risiken des Mutterschutzes	32	49
Befristungsregeln von Arbeitsverhältnissen	29	58
Gesetzliche Arbeitszeitregelungen	29	56
Freistellungsansprüche während Elternzeit	28	51
Bürokratie/Genehmigungsverfahren	25	67
Arbeitsschutz und -sicherheit	21	41
Schutzrechte für Schwerbehinderte	21	34
Folgen eines Betriebsübergangs	20	48
Anspruch auf Teilzeitarbeit	19	38
Rechtsprechung zum Streikrecht	17	45
Betriebliche Mitbestimmung	15	37

1) Welche rechtlichen Regelungen erschweren die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen besonders? Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Ein Übermaß an Bürokratie und lange Genehmigungsverfahren erschweren aus Sicht von rund zwei Drittel der Unternehmen die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Regelungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) zur Befristung von Arbeitsverhältnissen halten knapp 60 Prozent, die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen (z. B. Arbeitszeitgesetz, Urlaubsgesetz) 56 Prozent der Unternehmen für beschäftigungsschädlich. Die gegenwärtigen Freistellungsansprüche während der Elternzeit (früher Erziehungsurlaub) sowie die Kosten und Risiken des Mutterschutzes sind jeweils nach Meinung von rund der Hälfte der Unternehmen Gründe für ein zurückhaltendes Einstellungsverhalten. Ebenfalls knapp die Hälfte der Unternehmen sieht in den komplizierten gesetzlichen Folgen eines Betriebsübergangs ein allgemeines Beschäftigungshindernis.

In den vergangenen Jahrzehnten war in der Rechtsprechung zum Streikrecht eine Verschiebung der Kampfparität zulasten der Unternehmen zu beobachten, die besonders in einer Arbeitswelt im Wandel problematische Folgen hat (Janßen, 2003, 21 f.). 45 Prozent der Unternehmen sehen hierin eine Ursache für den Mangel an Neueinstellungen. Als Beschäftigungshindernisse weniger ins Gewicht fallen die Vorschriften zum Arbeitsschutz und zur Arbeitssicherheit (Arbeitsschutzgesetz, Arbeitssicherheitsgesetz, Arbeitsstättenverordnung). Rund zwei Fünftel der Unternehmen vermuten hierin eine wesentliche Behinderung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. Grundsätzlich akzeptiert offensichtlich die Mehrzahl der Unternehmen, dass derartige Standards erforderlich sind, um arbeitsplatzinduzierte Risiken und gesundheitliche Beeinträchtigungen zu minimieren. Auch den gesetzlichen Anspruch auf Teilzeitarbeit halten knapp zwei von fünf Unternehmen für beschäftigungsschädlich. Bei den Schutzrechten für Schwerbehinderte äußert sich ein gutes Drittel dahin gehend.

Die betriebliche Mitbestimmung und die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates haben nach Meinung von 37 Prozent der Unternehmen beschäftigungspolitisch problematische Folgen. Allerdings variieren in diesem Punkt die Auffassungen deutlich mit der Größe der Unternehmen: Zwei Drittel der großen Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten sehen in der betrieblichen Mitbestimmung ein Beschäftigungshemmnis, jedoch nur ein Drittel der kleinen Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, die in der Regel seltener einen Betriebsrat haben.

Bei der konkreten Betroffenheit der Unternehmen durch die verschiedenen arbeitsrechtlichen Regelungen gehen die Werte im Vergleich zur allgemeinen Einschätzung zum Teil deutlich zurück. Tabelle 1 zeigt auch, dass sich die Rangfolge der einzelnen Argumente leicht ändert:

*Konkrete
Betroffenheit*

- An erster Stelle der konkreten Einstellungshindernisse steht weiterhin der gesetzliche Kündigungsschutz: Weit mehr als jedes zweite Unternehmen hat sich durch das Kündigungsschutzgesetz schon einmal von einer Neueinstellung abhalten lassen. Bei den Unternehmen mit zehn bis 249 Beschäftigten sind es sogar über 70 Prozent.
- Auch die mangelnde Flexibilität des Tarifvertragsrechts befindet sich erneut an zweiter Stelle: Vier von zehn Unternehmen haben deswegen bereits mindestens einmal auf eine Neueinstellung verzichtet.
- Die mit langen Arbeitsgerichtsprozessen verbundene Rechtsunsicherheit wird auch hier am dritthäufigsten genannt und war für knapp 40 Prozent der Unternehmen in der Vergangenheit mindestens einmal der Grund dafür, kein zusätzliches Beschäftigungsverhältnis einzugehen.
- In gut drei von zehn Unternehmen haben die besonderen Schutzrechte für Mütter schon einmal zum Verzicht auf eine Neueinstellung geführt. Bei der tatsächlichen Betroffenheit durch arbeitsrechtliche Einstellungsbarrieren rückt dieses Argument also im Vergleich zur allgemeinen Einschätzung deutlich nach vorne – vom achten auf den vierten Rang. Dies gilt besonders für kleine Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, während sich die Kosten und Risiken des Mutterschutzes bei den großen Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten lediglich auf dem neunten Rang der konkreten Einstellungshindernisse befinden. Die Freistellungsansprüche während der Elternzeit sind für knapp drei von zehn Unternehmen Ursache für einen Einstellungsverzicht gewesen.
- Durch die Regelungen des TzBfG zur Befristung von Beschäftigungsverhältnissen sowie durch die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen (Arbeitszeitgesetz, Urlaubsgesetz) zeigten sich jeweils knapp 30 Prozent der Unternehmen konkret behindert. Unter den großen Unternehmen hat allerdings die Hälfte aufgrund der Befristungsregulierung mindestens einmal von einer Neueinstellung abgesehen oder absehen müssen. Für diese Unternehmen ist das so genannte „Vorbeschäftigungsverbot“ besonders problematisch, wonach eine sachgrundlose Befristung eines Arbeitsver-

trages nur zulässig ist, wenn zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zuvor noch nie ein Arbeitsverhältnis bestanden hat.

- Ein Viertel der Unternehmen hat sich durch Bürokratie und umständliche Genehmigungsverfahren – etwa bei einer größeren Investition – schon einmal von Neueinstellungen abhalten lassen. Dieser Grund rückt bei der konkreten Betroffenheit deutlich weiter nach hinten als bei der allgemeinen Einschätzung arbeitsrechtlicher Einstellungs Hindernisse.
- Der gesetzliche Teilzeitanspruch sowie die besonderen Schutzrechte für Behinderte waren für etwa jedes fünfte Unternehmen schon einmal Anlass, auf die Einstellung eines Arbeitnehmers zu verzichten.
- Ebenfalls jedem fünften Unternehmen haben die komplizierten Folgen eines Betriebsübergangs schon bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im Weg gestanden.
- Auch manche Detailregelung zum Arbeitsschutz und zur Arbeitssicherheit hat sich auch als problematisch erwiesen. Jedenfalls ist in knapp jedem fünften Unternehmen hierdurch schon einmal eine Neueinstellung verhindert worden.
- Die Rechtsprechung zum Streikrecht benennen als konkretes Einstellungs Hindernis für das eigene Unternehmen lediglich 17 Prozent.
- Die betriebliche Mitbestimmung, an letzter Stelle der Rangfolge, war nur für 15 Prozent der Unternehmen schon einmal ein konkretes Einstellungs Hindernis. Bei den großen Unternehmen steht die betriebliche Mitbestimmung allerdings auf Rang fünf: Die Hälfte dieser Unternehmen hat sich durch die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates schon einmal zu einem Einstellungsverzicht genötigt gesehen.

Die weitgehende Übereinstimmung in der Rangfolge der konkreten Betroffenheit durch arbeitsrechtliche Regelungen bei der Einstellungsbereitschaft einerseits und ihrer allgemeinen Wahrnehmung andererseits zeigt, dass sich die Erwartungen der Unternehmen hinsichtlich der beschäftigungshemmenden Auswirkungen einzelner Arbeitsmarktregulierungen in der Realität weitgehend bestätigen. An erster Stelle steht jeweils der gesetzliche Kündigungsschutz, wo zudem die relative Differenz zwischen konkreter Betroffenheit und allgemeiner Problemwahrnehmung am geringsten ist. Dieser Befund relativiert Vermutungen und empirische Belege, wonach der Kündigungsschutz keine prohibitive Wirkung auf das Einstellungsverhalten habe (Pfarr u. a., 2003a; Pfarr u. a., 2003b). Auch die als zu gering empfundene

Flexibilität des Tarifrechts sowie das Risiko langer Arbeitsgerichtsprozesse finden sich nach wie vor oben in der Rangliste. Bei den Kosten und Risiken des Mutterschutzes sowie den besonderen Schutzrechten für Schwerbehinderte sind die Differenzen zwischen tatsächlicher Betroffenheit und allgemeiner Wahrnehmung (bezogen auf die konkrete Betroffenheit) ebenfalls gering. Dies erhärtet die aus ökonomischer Sicht plausible These, dass Bestandsschutzrechte zu Markteintrittsbarrieren für die eigentlich zu schützenden Personengruppen werden können.

Das Entstehen einstellungshemmender kalkulatorischer Kosten durch arbeitsrechtliche Schutzansprüche lässt sich am Beispiel des gesetzlichen Kündigungsschutzes besonders gut veranschaulichen (Tabelle 2): Fast 90 Prozent der Unternehmen halten einen Kündigungsschutzprozess vor dem Arbeitsgericht für ein Risiko mit unkalkulierbaren finanziellen Folgen. Vier Fünftel der Unternehmen diagnostizieren, dass wegen der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen im Krisenfall oft die Leistungsträger zuerst entlassen werden müssen. Außerdem ergeben sich weitere Indizien dafür, dass der Kündigungsschutz nicht nur dem Schutz der „Insider“ dient, sondern vor allem auch ein Handicap für „Outsider“ ist:

Kündigungsschutz

- 82 Prozent der Unternehmen gehen davon aus, Neueinstellungen würden häufiger vorgenommen, wenn der volle Kündigungsschutz erst nach zwei Jahren greifen würde.
- 78 Prozent der Unternehmen sind der Auffassung, ein besonderer Kündigungsschutz für bestimmte Arbeitnehmergruppen führe dazu, dass diese seltener eingestellt werden.

Angesichts der vorliegenden Befragungsergebnisse muss bezweifelt werden, ob die besonderen Schutzrechte für Schwerbehinderte deren Teilhabe am Arbeitsleben fördern: 85 Prozent der Unternehmen teilen die Befürchtung, ein schwerbehinderter Arbeitnehmer sei selbst in Krisenzeiten praktisch unkündbar. Auch wenn dies so nach dem Gesetzeswortlaut nicht zutrifft, verhindert die Erwartung, einen schwerbehinderten Arbeitnehmer im Krisenfall nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand entlassen zu können, die Schaffung betriebswirtschaftlich sinnvoller Arbeitsplätze. Drei Viertel der Unternehmen vermuten, häufig werde lieber die Ausgleichsabgabe bezahlt, als die vorgeschriebene Quote an Schwerbehinderten einzustellen.

Besondere Schutzrechte

Tabelle 2

Arbeitsrechtliche Einstellungshemmnisse

- Angaben in Prozent aller Unternehmen -

Kündigungsschutz	
Ein Kündigungsschutzprozess vor dem Arbeitsgericht ist für Unternehmen meist mit unkalkulierbaren finanziellen Risiken verbunden.	87
Neueinstellungen wären häufiger, wenn der volle Kündigungsschutz erst nach zwei Jahren greifen würde.	82
Wegen der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen müssen oft Leistungsträger zuerst entlassen werden.	80
Ein besonderer Kündigungsschutz für bestimmte Arbeitnehmergruppen führt dazu, dass diese seltener eingestellt werden.	78
Besondere Schutzrechte	
Ein schwerbehinderter Arbeitnehmer ist für Unternehmen auch in Krisenzeiten praktisch unkündbar.	85
Unternehmen stellen junge Frauen ungern ein, weil diese die Frage nach einer Schwangerschaft nicht wahrheitsgemäß beantworten müssen.	75
Unternehmen zahlen lieber die Ausgleichsabgabe, als die vorgeschriebene Quote an Schwerbehinderten einzustellen.	74
Die Risiken und Lohnfortzahlungen aufgrund des Mutterschutzes sind für Unternehmen unzumutbar.	72
Tarifrecht und betriebliche Mitbestimmung	
Tarifverträge sollten immer Öffnungsklauseln haben, damit Unternehmen davon notfalls (mit Einverständnis der Belegschaft) abweichen können.	89
Ältere Arbeitnehmer würden häufiger eingestellt, wenn sie nicht nach Senioritätsprinzipien entlohnt würden.	77
Der Betriebsrat sollte keine Initiativ- und Mitbestimmungsrechte bei unternehmerischen Entscheidungen haben.	74
Wenn ein kooperatives Verhältnis zwischen Unternehmen und Betriebsrat besteht, lohnen sich auch die Kosten für den Betriebsrat.	73
Teilzeit- und Befristungsgesetz	
Seit das Teilzeit- und Befristungsgesetz gilt,	
... stellen Unternehmen seltener als vorher junge, kinderlose Frauen ein.	57
... müssen Unternehmen auch Teilzeitarbeitsplätze einrichten, die eigentlich nicht sinnvoll sind.	52
... richten Unternehmen freiwillig weniger Teilzeitarbeitsplätze ein.	44
... stellen Unternehmen seltener als vorher befristet Beschäftigte ein.	42
... kommt es nach unserer Erfahrung häufig vor, dass Arbeitnehmer gegen einen abgelehnten Teilzeitwunsch klagen.	36
... ist es schon vorgekommen, dass wir jemanden nicht befristet einstellen konnten, weil er vorher bereits bei uns beschäftigt war.	26

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Ein weiteres Beispiel dafür, dass sich Schutzrechte am Arbeitsmarkt in ihr Gegenteil verkehren können, stellt der arbeitsrechtliche Mutterschutz dar. Drei Viertel der Unternehmen vertreten die Auffassung, dass junge Frauen ungern eingestellt werden, weil sie die Frage nach einer Schwangerschaft nicht wahrheitsgemäß beantworten müssen. Kleine Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten sind mit 77 Prozent häufiger als große Unternehmen (50 Prozent) der Meinung, die Einstellungschancen junger Frauen seien durch das Recht, eine Schwangerschaft bewusst zu leugnen, beeinträchtigt. Der kurzfristige Ausfall einer neu eingestellten Arbeitskraft ist für kleine Unternehmen besonders schwer zu kompensieren. 72 Prozent der Unternehmen halten zudem die Risiken und Lohnfortzahlungskosten aufgrund des Mutterschutzes für unzumutbar. Sogar das Bundesverfassungsgericht hat jüngst die Möglichkeit negativer Einstellungsanreize durch die Regelung zum Mutterschaftsgeld aufgegriffen und den Gesetzgeber aufgefordert, eine neue Regelung zu schaffen. Diese soll ausschließen, dass die Zahlungsverpflichtungen der Arbeitgeber zu einer Diskriminierung von Frauen führen (Leisner, 2004, 598).

Ein arbeitsrechtliches Thema, das die Unternehmen ebenfalls als besonders wichtig wahrnehmen, ist das Tarifrecht. Nach ökonomischer Lesart sorgt das Tarifvertragsgesetz (TVG) für eine oftmals beschäftigungsgefährdende Rigidität der Arbeitsbedingungen. Diese leitet sich unter anderem aus der einseitigen Auslegung des so genannten „Günstigkeitsprinzips“ ab, wonach von tariflichen Regelungen nur abgewichen werden darf, wenn dies für den Arbeitnehmer zu einer Verbesserung im Sinne höherer Löhne, kürzerer Arbeitszeiten oder eines verbesserten Kündigungsschutzes führt. Oftmals sehen sich die Betriebsparteien daher gezwungen, geltendes Recht zu ignorieren, um Arbeitsplätze zu sichern oder die Bedingungen für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu verbessern: Betriebliche Bündnisse für Arbeit sind zu einem wichtigen Bestandteil der betrieblichen Realität geworden. Laut einer Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau haben rund 40 Prozent der 484 befragten Unternehmen ein solches Bündnis abgeschlossen (Berthold/Brischke/Stettes, 2003, 70 ff.). Unabhängig davon, ob sie tarifgebunden sind oder nicht, teilen laut IW-Umfrage rund neun von zehn Unternehmen die Auffassung, Tarifverträge sollten grundsätzlich Öffnungsklauseln haben, damit im Einverständnis mit der Belegschaft notfalls von ihnen abgewichen werden kann. In zahlreichen Tarifverträgen sind zu-

Tarifrecht

dem explizite oder implizite Senioritätsprinzipien verankert, wonach ältere Arbeitnehmer unabhängig von ihrer individuellen Produktivität höhere Löhne erhalten oder einen umfassenderen Kündigungsschutz genießen (Funk/Janßen/Lesch, 2004, 199). Gut drei Viertel der Unternehmen sind davon überzeugt, ältere Arbeitnehmer würden häufiger eingestellt, wenn sie nicht nach Senioritätsprinzipien entlohnt werden müssten.

*Betriebliche
Mitbestimmung*

Auch bei der betrieblichen Mitbestimmung zeigen sich arbeitsmarktpolitisch kontraproduktive Einschränkungen unternehmerischer Freiheitsrechte. Nach dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers sollte das Betriebsverfassungsgesetz ausdrücklich nicht in die eigentlichen unternehmerischen Entscheidungen auf wirtschaftlichem Gebiet eingreifen. Drei von vier Unternehmen halten es für angebracht, dass der Betriebsrat keine Initiativ- und Mitwirkungsrechte bei unternehmerischen Entscheidungen hat. Dabei wissen die Unternehmen den Wert eines innerbetrieblichen sozialen Konsenses durchaus zu schätzen. Nahezu drei Viertel der Unternehmen sehen in den Kosten, die durch einen Betriebsrat entstehen, eine lohnende Investition, wenn zwischen der Unternehmensleitung und dem Betriebsrat ein kooperatives Verhältnis besteht.

*Teilzeit- und
Befristungsgesetz*

Seit das TzBfG gilt, müssen Arbeitgeber ausdrücklich, fristgerecht und schriftlich „betriebliche Gründe“ anführen, wenn sie einen Teilzeitwunsch ablehnen wollen. Welche betrieblichen Gründe hierbei geltend gemacht werden dürfen, ist inzwischen vor den Arbeitsgerichten ähnlich umstritten wie zuvor im Gesetzgebungsverfahren (Thüsing, 2003). Die Bestimmungen des TzBfG veranschaulichen ebenfalls sehr gut die einstellungshemmenden Wirkungsmechanismen arbeitsrechtlicher Regelungen. Auf der Basis der IW-Befragung ist zu vermuten, dass das angestrebte Ziel einer beschäftigungsfördernden Ausweitung der Teilzeitarbeit durch das Gesetz konterkariert wird. Denn aus ökonomischer Sicht ist es für Arbeitgeber vernünftig, dem Risiko eines bei Ablehnung eines Teilzeitwunsches drohenden Arbeitsgerichtsprozesses grundsätzlich aus dem Weg zu gehen. So vermuten 57 Prozent der Unternehmen, dass nunmehr Arbeitskräfte, von denen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Teilzeitwunsch zu erwarten ist (junge, kinderlose Frauen), seltener eingestellt werden. Kleine Unternehmen zeigen sich besonders betroffen: Sechs von zehn Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten gegenüber einem Drittel der großen Unternehmen ab 250 Be-

schäftigten erwarten eine zurückhaltende Einstellungspraxis aufgrund des Teilzeitanpruches. Gut die Hälfte der Unternehmen befürchtet, aufgrund des TzBfG müssten auch Teilzeitarbeitsplätze eingerichtet werden, die betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll sind. 44 Prozent der Unternehmen äußern zudem die Vermutung, dass Unternehmen wegen des Gesetzes freiwillig weniger Teilzeitarbeitsplätze anbieten. Schließlich geben 36 Prozent der Unternehmen an, nach ihrer Erfahrung komme es häufig vor, dass Arbeitnehmer gegen einen abgelehnten Teilzeitwunsch klagen. Rund zwei von fünf Unternehmen gehen davon aus, dass seit der Neuregelung der Befristung von Arbeitsverträgen seltener befristet Beschäftigte eingestellt werden. Immerhin bei einem guten Viertel der Unternehmen ist es schon einmal vorgekommen, dass jemand nicht befristet eingestellt werden konnte, weil er bereits zuvor bei dem Unternehmen beschäftigt war.

Tabelle 3

Bedingungen für Neueinstellungen

- Angaben in Prozent aller Unternehmen¹⁾ -

Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes	70
Erleichterung der Befristung von Arbeitsverträgen	65
Abweichung von tariflichen Vorgaben im Krisenfall	53
Mehr Spielräume bei der gesetzlichen Arbeitszeit	50
Abbau von Bürokratie/Genehmigungsverfahren	46
Verkürzung von Arbeitsgerichtsprozessen	44
Freistellung von Kosten/Risiken des Mutterschutzes	44
Verkürzung der Elternzeiten	37
Kein gesetzlicher Anspruch auf Teilzeit	33
Vereinfachung des Betriebsübergangs	31
Einschränkung der Mitwirkungsrechte von Betriebsräten	31
Lockerung der Vorschriften zum Arbeitsschutz	30
Ausgewogenere Rechtsprechung beim Streikrecht	29
Reduzierung der Schutzrechte Schwerbehinderter	27

Frage: Unter welchen Bedingungen würden Sie in Ihrem Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze schaffen? Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Die Rangliste arbeitsrechtlicher Bedingungen, unter denen Unternehmen in weitere Arbeitsplätze investieren würden, lässt pragmatische Schwerpunktsetzungen erkennen (Tabelle 3): Gerade die erleichterte Befristung von Ar-

Reformagenda

beitsverträgen könnte für einen deutlichen Zuwachs bei Neueinstellungen sorgen. Knapp zwei Drittel der Unternehmen würde dies motivieren, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Die Erleichterung von Befristungen steht damit – unabhängig von der Unternehmensgröße – an zweiter Stelle. Lediglich die Lockerung des Kündigungsschutzes wird mit 70 Prozent häufiger genannt. Beide Maßnahmen im Verbund würden in besonderem Maße dazu beitragen, die kalkulatorischen Kosten einer Neueinstellung zu reduzieren. Eine weitere wichtige Bedingung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die von mehr als der Hälfte der Unternehmen genannt wird, ist die Möglichkeit, im Krisenfall von tariflichen Vorgaben abweichen zu können.

Jedes zweite Unternehmen würde Neueinstellungen vornehmen, wenn die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen mehr Spielräume zuließen. Weniger Bürokratie und kürzere Genehmigungsverfahren sind für 46 Prozent der Unternehmen eine Voraussetzung für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Die Freistellung der Unternehmen von den Kosten und Risiken des Mutterschutzes und die Verkürzung von Arbeitsgerichtsprozessen nennen jeweils 44 Prozent der Unternehmen als Reformwunsch. Von anderen Maßnahmen, wie der Verkürzung der Elternzeiten, der Abschaffung des gesetzlichen Teilzeitanspruches oder der Einschränkung der betrieblichen Mitwirkungsrechte des Betriebsrates in unternehmerischen Fragen, verspricht sich jeweils rund ein Drittel der Unternehmen verbesserte Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dies gilt ebenso für die Vereinfachung der gesetzlichen Folgen eines Betriebsübergangs sowie die Lockerung der Vorschriften zum Arbeitsschutz und zur Arbeitssicherheit.

Eine ausgewogene Rechtsprechung beim Streikrecht sowie die Reduzierung der Schutzrechte Schwerbehinderter werden von weniger als 30 Prozent der Unternehmen genannt und stehen damit am Ende der Rangliste. Besonders die relativ geringe Bedeutung einer Reduzierung des Schwerbehindertenschutzes zeigt, dass die Unternehmen differenziert gewichten: Einstellungshemmnisse, bei denen eine hohe Überschneidung zwischen allgemeiner Wahrnehmung und konkreter Betroffenheit festzustellen ist, stehen nicht zwangsläufig vorne auf der Reformagenda.

Insgesamt ist das Bündel der angestrebten arbeitsrechtlichen Erleichterungen sehr heterogen. Für eine verbesserte Anpassungsfähigkeit der Unternehmen

an eine auf mehreren Ebenen im Wandel begriffenen Arbeitswelt erscheint es dringend geboten, die verschiedenen Bereiche des Arbeitsrechts besser aufeinander abzustimmen. Die Ergebnisse der IW-Befragung signalisieren diesbezüglich einen differenzierten Handlungsbedarf. Generell gilt aber, dass ein konsistentes Arbeitsrecht einen funktionalen Sozialschutz bieten und zugleich negative Einstellungsanreize weitgehend unterbinden muss.

Mai 2004

Peter Janßen

Literatur:

- Berthold, Norbert / Brischke, Marita / Stettes, Oliver, 2003, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau, Würzburg.
- Forsa, Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen GmbH (Hrsg.), 2003, Der Kündigungsschutz in kleinen Betrieben, Berlin.
- Franz, Wolfgang / Rühers, Bernd, 1999, Arbeitsrecht und Ökonomie. Mehr Beschäftigung durch eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts, in: Recht der Arbeit, Heft 1-2, S. 32-38.
- Funk, Lothar, 2004, Mehr Beschäftigung für Ältere. Lehren aus dem Ausland, Köln.
- Funk, Lothar / Janßen, Peter / Lesch, Hagen, 2004, Arbeitsbeziehungen und Personalwirtschaft, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2050 – Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 193-217.
- Hannowsky, Dirk, 2003, Die Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union. Eine ordnungsökonomische Analyse, Baden-Baden.
- Janßen, Peter, 2003, Arbeitskampf: Der Verlust der Waffengleichheit, in: Unternehmen und Gesellschaft, Nr. 3, S. 21-22.
- Kroker, Rolf / Lichtblau, Karl / Röhl, Klaus-Heiner, 2003, Abbau von Bürokratie in Deutschland – Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Köln.
- Leisner, Walter, 2004, Verpflichtung zur Neuordnung des Mutterschaftsgeldes nach dem BVerfG-Beschluss vom 18.11.2003, in: Der Betrieb, Heft 11, S. 598-603.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1999, Employment Outlook, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003, Employment Outlook, Paris.
- Pfarr, Heide u. a., 2003a, REGAM-Studie: Die Einschätzung der Geltung des Kündigungsschutzgesetzes in den Kleinbetrieben, in: Betriebs-Berater, Heft 39, S. 2061-2063.

Pfarr, Heide u. a., 2003b, REGAM-Studie: Hat der Kündigungsschutz eine prohibitive Wirkung auf das Einstellungsverhalten der kleinen Betriebe?, in: Betriebs-Berater, Heft 43, S. 2286-2289.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, (SVR), 2003, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004, Stuttgart und Wiesbaden.

Thüsing, Gregor, 2003, Arbeitsrecht als Arbeitsplatzschutzrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Heft 28, S. 1989-1992.

Labour Law and Entrepreneurial Willingness to Hire

iw-focus

An IW survey confirms a strong link between labour law and employment. According to managers in 859 firms with at least one employee a reduction of the barriers to hiring would improve the overall employment situation. Four out of five companies are convinced that the Dismissal Protection Act hampers job creation. More than one in two have at least once put off new hiring because of the restrictions on and costs of dismissals. 70 per cent consider the inflexibility of the collective bargaining law as well as the risk of long labour court proceedings responsible for the lack of jobs. Less dismissal protection and more room for fixed-term contracts would, therefore, raise companies' willingness to create more jobs in Germany.

DOI: 10.2373/1864-810X.04-02-02