

Arbeits- und Sozialrecht – Eine bürokratische Beschäftigungsbremse?

Heide Pfarr

Das Arbeits- und Sozialrecht, seit langem beliebter Gegenstand von Forderungen nach Deregulierung und von entsprechenden Eingriffen des Gesetzgebers, sieht sich auch dem Vorwurf der „Bürokratie“ ausgesetzt. Ist das Sozialrecht bürokratisch, ist es das Arbeitsrecht in vergleichbarer Weise und handelt es sich um bürokratische Elemente, die zu allseitigem Nutzen – insbesondere zur Förderung der Beschäftigung – abzubauen sind? Erörtert wird, ob angesichts der Unverzichtbarkeit des Sozialrechts einschließlich seiner bürokratischen Elemente Gestaltungsmöglichkeiten gewählt werden können, die dem Unbehagen an und dem Unvermögen gegenüber bürokratischen Anforderungen Rechnung tragen und von hohem gesellschaftlichem Nutzen wären. Auch dem Unbehagen gegenüber dem Arbeitsrecht und der auf verbreiteter Unkenntnis beruhenden Unsicherheit ist eher mit Beratung zu begegnen als mit Deregulierung, die sich weiterhin hinter dem Bürokratievorwurf verbirgt. Adäquate Beratungsangebote und -formen wären allerdings noch zu entwickeln.

1

Die rechtspolitische Diskussion

Bürokratieabbau ist das Schlagwort, das in der öffentlichen Diskussion neben seinem eigentlichen Gegenstand die jahrzehntealte Forderung nach Deregulierung mehr und mehr ersetzt. Denn „Bürokratie“ wird nicht mehr begriffen als Funktionsbedingung legaler Herrschaft, wie *Max Weber* sie definierte. Bürokratie wird inzwischen verbreitet negativ konnotiert, als übertriebener Regelungswille, der den Nutzen für die Menschen aus dem Auge verliert. Eine Forderung nach Abbau von Bürokratie kann deshalb mit Verständnis rechnen – anscheinend mehr als die nach Deregulierung. So haben sich auch alle im Bundestag vertretenen Parteien den Bürokratieabbau zum Ziel gesetzt.

Es ist nicht besonders schwer, in Deutschland – und in Europa – Beispiele für Regelungen zu finden, deren Sinn schwer zu ermitteln ist und die dafür sprechen, dass sich Verwaltungsapparate und -regeln verselbstständigt und ein zweckfreies Eigenleben entwickelt haben. Hier reduzierend einzugreifen ist sinnvoll und notwendig. Jedoch erweckt Misstrauen, was so alles unter Bürokratie gefasst und mit der Forderung nach Abbau konfrontiert wird: Jüngst das Vorhaben eines Antidiskriminierungsgesetzes (also Benachteiligungen gesetzlich zu verbieten, die unsere verfassungsrechtliche und europarechtliche Wertordnung verletzen), aber

auch und vor allem das Arbeits- und Sozialrecht. Geht es hier wirklich um Bürokratie?

2

Reformbedarf im Vergleich von Arbeits- und Sozialrecht

Ist das Arbeitsrecht bürokratisch? Zugegeben: es ist durchaus unübersichtlich und auch kompliziert. Es ist in vielen verschiedenen Gesetzen geregelt und wird in großen Teilen durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichtsbarkeit ergänzt und konkretisiert. Mehrfach gab es Anläufe in der Bundesrepublik Deutschland, ein übersichtliches und einheitliches Arbeitsgesetzbuch zu schaffen – wenigstens für das Vertragsrecht der Arbeitsverhältnisse;¹ auch die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) hat ein solches Vorhaben wieder einmal aktualisiert und sogar in ihre Wahlforderungen aufgenommen. Bisher sind sie aber allesamt grandios gescheitert. Eine einheitliche gesetzliche Regulierung des kollektiven Arbeitsrechts, einschließlich des Arbeitskammerrechts, wurde nicht einmal pro forma angestrebt. Die damit verbundenen Kontroversen und die Widerstände der Verbände waren und sind zu klar vorhersehbar.

Was das Sozialrecht betrifft, werden zwar die mit ihm verbundenen Kosten stark moniert, und um die Regelung der Scheinselbstständigkeit gab es eine heftige Debatte – aber die Veröffentlichung des

Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) zum Abbau der Bürokratie zum Beispiel erhebt für das Sozialrecht keine weitreichenden, gar grundstürzenden Forderungen (Kroker u.a. 2004) – ganz anders als zum Arbeitsrecht. Dabei ist das Sozialrecht durch die Schaffung des Sozialgesetzbuchs (SGB) zwar inzwischen nicht mehr völlig verstreut geregelt, aber immer noch außerordentlich komplex, mit einer Fülle von Pflichten und Kosten für die Arbeitgeber, die in umfangreichen Verwaltungsapparaten eingezogen, verteilt und kontrolliert werden: Beschäftigte zu haben bedeutet für Unternehmen die Pflicht, komplizierte formale Vorgaben erfüllen zu müssen. Und das Wichtigste: Dem Sozialrecht kann ein Arbeitgeber nicht entgehen. Er muss Beschäftigte bei der Sozialversicherung anmelden, Abgaben errechnen und abführen, die Unfallversicherung informieren, die Krankenkasse und vieles mehr. Hier kann man tatsächlich sagen, dass Arbeitgeber von einer Bürokratie in Dienst genommen werden. Kann man das auch vom Arbeitsrecht behaupten?

¹ So schon der Entwurf der Arbeitsgesetzbuchkommission, abgedruckt in RdA 1977, S. 166ff.

Heide Pfarr, Prof. Dr., Geschäftsführerin der Hans-Böckler-Stiftung und Wissenschaftliche Direktorin des WSI.
e-mail: heide-pfarr@boeckler.de

Wohl kaum. Schon ein Kostenvergleich spricht dagegen. Die Studie des Instituts für Mittelstandsforschung über Bürokratiekosten (die zum Teil anfechtbare Ansätze hat) (IfM 2004), weist allein für die Sozialversicherung eine fast dreimal so hohe Belastung aus wie für Arbeitsrecht und Arbeitsschutz zusammen – wobei gerade der Arbeitsschutz und seine Anforderungen den größten Teil des Aufwandes bedeuten.

Ein Weiteres kommt hinzu: Das Arbeitsrecht spielt für viele Arbeitgeber faktisch keine Rolle. Sie behandeln ihre Beschäftigten so, wie sie meinen, dass sie das können und sollten, auf der Basis dessen, was sie für richtig und vielleicht auch rechtens halten – wenn ein Betriebsrat vorhanden ist, auf der Basis dessen, was sie gemeinsam mit diesem für rechtens erachten (Schramm/Zachert 2005). Das kann im Einklang stehen mit den Regeln des Arbeitsrechts, aber oft ist das nicht der Fall, ohne dass es weiter auffällt („wo kein Kläger, da kein Richter“). Bei dieser Praxis erwerben Unternehmen ohne spezialisierte Personalabteilung Rechtskenntnisse eher zufällig und allenfalls sporadisch.

In der repräsentativen WSI-Befragung von Personalleitern gaben zwar lediglich 31 % an, Probleme zu haben, das Arbeitsrecht zu überblicken (Pfarr u. a. 2005). Das ist erstaunlich wenig. Die Mehrheit meint offensichtlich, mit seinen Anforderungen umgehen zu können. Das könnte aber ein Trugschluss sein, jedenfalls was die Kleinbetriebe betrifft: Denn zwei Drittel der Kleinstbetriebe gehen fälschlich davon aus, dass das Kündigungsschutzgesetz für sie gelte (Pfarr u. a. 2005, S. 28). Dies belegt, dass in großem Maße Arbeitgeber – jedenfalls von kleineren Betrieben – das Arbeitsrecht nicht überblicken, wobei der mangelnde Überblick dazu führt, dass die eigene Unkenntnis nicht einmal erkannt wird.

Nur wenige Arbeitgeber müssen ihre Vermutungen über ihre arbeitsrechtlichen Verpflichtungen korrigieren: Die Arbeitsgerichtsbarkeit verzeichnet selten Klagen aus „lebenden Arbeitsverhältnissen“ (und soweit es sie gibt, sind fast alle aus dem Bereich öffentlicher Dienst). Zu gerichtlich und damit rechtlich ausgetragenen Konflikten² kommt es fast nur im Zusammenhang mit der arbeitgeberseitigen Kündigung. Das betrifft keineswegs alle Arbeitgeber und diese wiederum nicht oft: Nur ein Drittel aller Beendigungen von Arbeitsverhältnissen beruht überhaupt auf Kündigungen seitens des Arbeitgebers. Zwar hat

die Hälfte der befragten Personalverantwortlichen im Befragungszeitraum zwischen 1998 und 2003 zumindest eine Kündigung ausgesprochen, aber nur gegen ca. 15 % von diesen haben die Betroffenen Kündigungsschutzklagen erhoben (Pfarr u. a. 2005, S. 47, 48, 58).

So sind die Ergebnisse empirischer Untersuchungen nicht so erstaunlich: Die Rigidität arbeitsrechtlicher Regulierung hat keine Auswirkung auf das Niveau der Beschäftigung (OECD, Employment Outlook 1999; Truger/Hein 2003, S. 509); Anhebungen des Schwellenwerts im Kündigungsschutz und damit die Rücknahme dieses Schutzes in kleineren Betrieben haben keine beschäftigungsfördernde Wirkung (Bauer u. a. 2004; Verick 2004; Pfarr u. a. 2003; Wagner u. a. 2001; Friedrich/Hägele 1997). Arbeitsrechtliche Regelungen beeinflussen kaum Einstellungsentscheidungen der Arbeitgeber; diese hängen vielmehr vor allem von der Einschätzung der wirtschaftlichen Lage des Betriebes und seiner Aussichten ab. Der Kündigungsschutz verursacht real keine hohen Kosten, auch und vor allem nicht für Klein- und Mittelbetriebe (Pfarr u. a. 2005, S. 36ff.). Das Arbeitsrecht ist keine Beschäftigungsbremse.

3 Bürokratieabbau statt Deregulierung?

Kann also eine Zurückdrängung des Arbeitsrechts, insbesondere des Kündigungsschutzes, in dem sich diese Forderung typischerweise fokussiert, beschäftigungspolitisch nicht begründet werden, bleibt als Begründung nur noch die Forderung nach Bürokratieabbau. Jedoch: Sind die Regelungen des Arbeitsrechtes „Bürokratie“? Hier erscheint eine begriffliche Klärung unverzichtbar – eine Klärung, die sowohl in der Studie des IfM (2004) wie in der Analyse des IW (Kroker u. a. 2004) gänzlich und mit erheblichen Auswirkungen fehlt.

Unter Bürokratie versteht man ganz allgemein Organisationsstrukturen, die bestimmten staatlichen oder auch (im übertragenen Sinne) betriebswirtschaftlichen Zielen dienen und zu ihrem Funktionieren auf ein eigenes Regelwerk angewiesen sind: Kompetenz-, Verfahrens- und Verhaltensvorschriften. Kennzeichen dieses bürokratischen Regelwerks ist ihre Bürger- oder Nutzerferne. Ihr beschränktes Regelungs-

ziel richtet sich primär auf die Funktionsfähigkeit des „Apparates“; den Bürgerinnen und Bürgern nutzt das Regelwerk nur mittelbar, nämlich insofern die ganze Organisationsstruktur seinen Interessen dient. Daraus ergibt sich dann auch die Gefahr eines Missverhältnisses zwischen dem bürokratischen Aufwand und dem dadurch vermittelten Nutzen. Dieser Kosten-Nutzen-Vergleich ist das legitime Thema der Bürokratiekritik.

Eine solche Kritik findet im Arbeits- und im Sozialrecht höchst unterschiedliche Angriffsflächen. Während das Sozialrecht tatsächlich auf umfangreiche Verwaltungsapparate angewiesen ist, um seine Ausgleichs- und Verteilungsaufgaben erfüllen zu können, spielen im Arbeitsrecht vermittelnde Organisationsstrukturen nur eine Rolle am Rande, vor allem im Arbeitsschutzrecht, aber auch im formellen Betriebsverfassungsrecht. Im Gegensatz dazu bestehen das Arbeitsvertragsrecht und das Kündigungsschutzrecht ausschließlich aus Regelungen, die unmittelbar dem Interessenausgleich der Bürger dienen, ohne auf einen anderen Apparat angewiesen zu sein als den eines gerichtlichen Rechtsweges mit Kontrollfunktionen. Dieser unterliegt aber im Rechtsstaat schlechthin jede Regelung, sei sie nun staatlichen oder privatautonomen Ursprungs. Wer also solche Regelungen beseitigen, z. B. den Kündigungsschutz einschränken will, bezweckt in Wahrheit nicht Bürokratieabbau, sondern schlicht Deregulierung. Ihm geht es nicht um die Verbesserung des Verhältnisses von bürokratischem Aufwand und effektivem Nutzen, sondern um ein inhaltlich anderes Arbeitsrecht – oder um seine gänzliche Beseitigung. Das Ziel des Angriffs ist die staatliche Einflussnahme auf die vertraglichen Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt durch arbeitsrechtliche Schutzgesetze.

² Vermutet man, dass einer Abfindungszahlung bei der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses eine Auseinandersetzung mit den jeweiligen Rechten und Pflichten voranging – die dann eben durch die Zahlung abgeschlossen wurde – bleibt es bei der geringen Betroffenheit: Außerhalb eines Sozialplans bekommen nur 8 % von denen, die gekündigt wurden, eine Abfindung. (Pfarr u. a. 2005, S. 72).

4

Handlungsbedarf

Dennoch kann die ganze Debatte nicht allein mit dieser Feststellung einfach abgetan werden. Die breite Forderung nach Entbürokratisierung und Deregulierung ist ein Politikum, das wohl nicht einfach mit Aussitzen beantwortet werden kann. Sie wird sich weiterhin auf Umfragen berufen, in denen die befragten Unternehmen behaupten, sie würden mehr Personal einstellen, wenn der Kündigungsschutz gelockert und die ihnen auferlegte Bürokratie insgesamt zurückgedrängt würde (IW/FORSA 2003; Janßen 2002). Zwar ist, wie erwähnt, die arbeitsrechtliche Regulierung nicht das ausschlaggebende Kriterium für Personalentscheidungen. Aber dennoch kann wohl kaum davon ausgegangen werden, dass so viele Unternehmen bei Umfragen konstant – und in wachsender Zahl – aus rein politischen Gründen lügen in der Hoffnung, der Gesetzgeber werde dann – ganz ungerechtfertigt – die Balance zwischen den Rechten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu ihren Gunsten verschieben.

Heißt das also: weitgehende Abschaffung des Arbeits- und Sozialrechts? Deregulierung? Entbürokratisierung?

4.1 ZUM SOZIALRECHT

Wie ausgeführt, trifft der Vorwurf stark fordernder bürokratischer Regulierungen für das Sozialrecht durchaus zu. Und es mag bezweifelt werden, ob die Transparenz und Verständlichkeit der Vorschriften nicht energisch zu verbessern wären. Jedoch: Sozialrechtliche Regulierungen als solche sind unverzichtbar, z. B. die Pflicht, Beschäftigte bei den Sozialträgern anzumelden und die Beiträge abzuführen sowie Arbeiterlaubnisse zu kontrollieren. Arbeitgeber durch Deregulierung von derartigen Pflichten zu entlasten, würde zum Zusammenbruch der Systeme führen. Das wissen auch die Arbeitgeberverbände; ihre Forderungen nach Bürokratieabbau sind deshalb hier außerordentlich moderat (Kroker u.a. 2004).

Kann es also im Sozialrecht nur sehr begrenzt um Deregulierung gehen, bleibt dennoch die Tatsache, dass sich Unternehmen, die keine eigene Personalabteilung haben, zu Recht überfordert fühlen, alle sozialrechtlichen Anforderungen ad-

äquat zu erfüllen. Wer sich nur die Checklisten im Internet ansieht, die von den Kammern und z. T. auch von der Agentur für Arbeit zur Verfügung gestellt werden (siehe z. B. IHK Berlin 2004; IHK Düsseldorf und IHK Wuppertal-Solingen-Remscheid 2005; BMWA 2003), kann kleinmütig werden oder gar verzweifeln. Zu Unrecht wird als selbstverständlich davon ausgegangen, dass auch kleine und mittlere Unternehmen gefälligst das für sie geltende Recht zu kennen und zu beherrschen haben. Das ist eine klare Überforderung. Wie soll ein Mensch, der seinem unternehmerischen Geschäft nachgeht und sich eine Personalabteilung wegen mangelnder Größe nicht leisten kann, ganz nebenbei das beherrschen, wofür Studierende der Rechtswissenschaft mindestens zwei bis drei Semester brauchen? Und warum sollte er? Er nimmt ja auch für andere Bedürfnisse seiner unternehmerischen Tätigkeit Dienstleistungen in Anspruch.

Hier muss die Lösung gesucht werden. Es wird so viel über Mittelstandsförderung geredet und dafür auch staatliches Geld ausgegeben. Existenzgründer sollen gefördert werden. Für beide Seiten – die kleinen und die jungen Unternehmen auf der einen und die dort Beschäftigten oder zu Beschäftigenden auf der anderen – wäre es vorteilhaft, stünde ein Service zur Verfügung, der die Probleme mit den notwendigen und auch bürokratischen Anforderungen des Sozialrechts minimiert. Ein Service, der – wie eine externe Personalabteilung – Vorschläge für eine den Bedürfnissen beider Seiten dienende wie dem geltenden Recht entsprechende sozialrechtliche Ausgestaltung entwirft und die sozialrechtlichen Verpflichtungen abwickelt. Wohlgemerkt: Gemeint ist nicht eine bloße Auskunft- und Beratungsstelle, an die man sich wenden kann, wenn man Fragen hat – das gibt es schon, aber alles spricht dafür, dass dies nicht das richtige Angebot, nicht die richtige Angebotsform ist. Der Markt hat ja auch bereits „outsourcete“ Personalbüros hervorgebracht. Wichtig ist es, dass ein flächendeckender kostenloser Service angeboten wird. Die dadurch entstehenden Kosten dürften bei so großer Nachfrage und über Professionalisierung und Datendienste allemal im Rahmen bleiben.³ Welche Form zu wählen ist, wer der Träger sein sollte, bleibt noch zu klären. Ein sozialrechtlicher Dienstleistungsservice würde jedenfalls auch den anspruchsberechtigten Institutionen helfen, schnell und verläss-

lich zu den notwendigen Daten zu kommen. Vor allem aber wäre er imstande, den Missmut über die Anforderungen des Sozialrechts abzubauen und Deregulierungsforderungen weitgehend zu entkräften.

4.2 ZUM ARBEITSRECHT

Im Arbeitsrecht geht es in der Diskussion nicht um Bürokratie, sondern – wie gezeigt wurde – um Deregulierung. Aber auch diese Debatte kann nicht einfach abgetan werden. Denn folgende Tatsachen belasten die Akzeptanz der Regelungen: Sie sind den betroffenen Unternehmen weitgehend unbekannt und gelten vielen als undurchschaubar. Das Arbeitsrecht hat in den Betrieben keinen guten Ruf; obwohl seine praktische Bedeutung äußerst begrenzt ist, wirkt es offensichtlich bedrohlich. Zwei Drittel der Befragten aller Betriebe melden Bedarf an arbeitsrechtlichen Reformen an, wobei eine Veränderung des Kündigungsschutzes eine Spitzenposition belegt, mit großem Abstand gefolgt vom Befristungsrecht. Die Verbesserung des Informationszuganges wird bei diesem Thema häufiger verlangt als z. B. Änderungen der betrieblichen Mitbestimmung oder der Leiharbeit (Pfarr u.a. 2005, S. 22). Der Kontakt der Personalverantwortlichen mit dem Arbeitsrecht bei personalwirtschaftlichen Konflikten (Kündigungen, Kündigungsschutzklagen) verstärkt den Eindruck der Hilflosigkeit und die Ablehnung des Arbeitsrechts. Das stimmt bedenklich.

REGULIERUNGSBEDARF

Dennoch: Der Bürokratievorwurf trifft, wie ausgeführt, das Arbeitsrecht nicht. In ihm ausschließlich die Regelungswut von Bürokraten und eine überflüssige, gar schädliche staatliche Einflussnahme auf einen Markt zu begreifen, übersieht, dass der Arbeitsmarkt ohne ein solches Eingreifen nicht in einer Weise funktionieren würde, wie es unseren grundrechtlichen Wertungen entspricht. Wie das Bundesverfassungsgericht überzeugend betont, ist weder die Privatautonomie noch die Berufsfreiheit ausreichend gewährleistet, wenn der

³ Die sozial- und steuerrechtliche Betreuung eines Beschäftigten durch ein „outsourcetes Personalbüro“ bzw. einen Steuerberater wird zurzeit mit 11 bis 15 € pro Monat berechnet. Hinzu kommt eine einmalige, sehr viel höhere Erstellungsgebühr.

Staat nicht bei strukturell ungleicher Verhandlungsstärke von Vertragsparteien schützend eingreift. Das gilt naturgemäß besonders für die Schieflage auf dem Arbeitsmarkt, bei dem die eine Seite, die Arbeitgeber, in der Regel ihre Interessen einseitig durchsetzen könnten – gäbe es nicht zwingendes gesetzliches (und tarifvertragliches) Schutzrecht. Auch ein Mindestmaß an Kündigungsschutz ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes grundrechtlich geboten, steht also nicht zur rechtspolitischen Disposition des Gesetzgebers.

Arbeitsrechtliche Regulierungen sind also unverzichtbar. Denn mit dem Arbeitsrecht verschwinden ja nicht Interessensgegensätze und damit Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Hierfür müssen Lösungen und Lösungsinstanzen (Betriebsrat, Arbeitsgerichtsbarkeit) bereitstehen. Der betriebliche Alltag braucht Verhaltensregeln und Rechtssicherheit zur Lösung von Konflikten und schon zu deren Vermeidung.

Ein soziales Schutzniveau für Beschäftigte, einschließlich eines Kündigungsschutzes, ist auch ökonomisch sinnvoll. Es ist Voraussetzung für die Bereitschaft, in firmenspezifisches Humankapital zu investieren; es fördert die Identifikation mit den Betriebszielen und erleichtert die betriebsinterne Mobilität sowie die Kooperationsbereitschaft der Vertragsparteien.

Noch eine weitere Erfahrung spricht dagegen, dass bloße Deregulierung die behaupteten Blockaden bei Arbeitgebern lösen könnte. In Großbritannien ist das Arbeitsrecht erheblich weniger rigide als in Deutschland. Dennoch hat es einen vergleichbar schlechten Ruf bei den Arbeitgebern (Edwards u.a. 2004). Wenn eine neue Regierung aus Union und FDP all ihre angekündigten Deregulierungspläne umgesetzt haben würde – und sogar noch die der Arbeitgeberverbände dazu – würden Umfragen bei Unternehmen danach unverändert die gleichen Klagen ergeben – siehe Großbritannien.

Diese Absage an Deregulierungsforderungen heißt nicht, es gäbe nichts zu tun. Selbst bei Aufrechterhalten des geltenden sozialen Schutzniveaus ist es möglich und nötig, im Arbeitsrecht mehr Transparenz, mehr Stringenz, mehr Überschaubarkeit zu schaffen, unnötige Komplizierungen zu beseitigen.

Aber so verdienstvoll eine Flurbereinigung wäre: sie könnte das Problem nicht

wirklich lösen. All diejenigen, die einmal die ellenlange Bezeichnung einer Rechtsverordnung zitieren, um sich über den Gesetzgeber lustig zu machen, täuschen sich und andere, wenn sie den Eindruck zu erwecken suchen, rechtliche Regelungen seien in knappen, einfachen, allgemein verständlichen Worten und Begriffen zu fassen, wenn man es nur wollte. Normen müssen immer abstrakt und fachsprachlich formuliert sein. Regelungsprobleme müssen entweder generalklauselartig erfasst werden, sodass dann eine Fülle je unterschiedlicher Fallgestaltungen subsumierbar bleibt – dann unvermeidlich eine Aufgabe der Rechtsprechung – oder aber sie müssen ganz unterschiedliche Fallgestaltungen hoch präzise und mit zahllosen Alternativen auflisten. Beides stößt bei juristischen Laien regelmäßig auf Unverständnis. Erfahrungen mit Jurastudierenden in den Anfangssemestern belegen, wie schwer es selbst ihnen fällt, Normsprache zu verstehen und problemgerecht zu handhaben. Auch ein umfassendes Arbeitsgesetzbuch stünde zwangsläufig vor diesem Problem, ohne es befriedigend lösen zu können.

REGULIERUNGSBERATUNG

Das erlaubt folgende Feststellung: Das Unbehagen am Arbeitsrecht und das daraus abgeleitete Bedürfnis nach Deregulierung liegt für die übergroße Mehrheit der Betriebe – und das sind die kleinen – nicht an der Rigidität der arbeitsrechtlichen Regulierungen, nicht an deren Inhalt. Es liegt daran, dass die Regeln nicht gekannt und nicht verstanden werden und als unbekannte und nicht einschätzbare Größe belastend wirken. Das erschwert unternehmerische Entscheidungen, die sich notwendigerweise auf Prognosen stützen müssen, grundsätzlich. Dass dies Unsicherheit und Unbehagen auslöst, ist verständlich. Es geht also nicht um wenig und immer weniger Recht, sondern um mehr Rechtssicherheit, um Planungssicherheit. Erhofft wird die Gewissheit, dass bestimmtes Verhalten wenigstens in der Regel die rechtlichen Wirkungen hat, die damit angestrebt wurden und nicht irgendwelche unvorhersehbaren, nicht steuerbaren Probleme und Irritationen hervorruft. Ein Arbeitgeber, der sich rechtstreu verhalten will und verhält, muss die Folgen seines Handelns einschätzen und damit planen können.

Das klingt banal, ist es aber nicht. Hier gilt das Gleiche wie für das Sozialrecht:

Kleine und mittlere Unternehmen werden überfordert, wenn von ihnen verlangt wird, das für sie geltende Recht zu kennen und zu beherrschen. Will man diesen Unternehmen helfen, muss als erstes die Schimäre aufgegeben werden, gesetzliche Regelungen seien für jedermann überschaubar und verständlich. Sie sind es nicht! Jedenfalls nicht für die etwas komplizierteren Fallgestaltungen – aber genau diese sind ja das Problem.

Es geht also darum, wie kleine und mittlere Unternehmen instand gesetzt werden können, der rechtlichen Unsicherheit zu begegnen. Zurzeit jedenfalls fehlt es an ausreichendem und kostengünstigem Beratungsservice. In einer kleinen empirischen Studie haben *Alewell* und *Koller* (2002) festgestellt, dass eine recht hohe Anzahl von Unternehmen nur auf eine rudimentäre arbeitsrechtliche Beratung oder Ausstattung mit entsprechenden Kompetenzen zurückgreifen kann. Nach der Personalleiterbefragung des WSI nehmen zwar fast 90 % der Kleinbetriebe mit bis zu 5 Beschäftigten, 95 % derjenigen bis zu 19 Beschäftigten und sogar 99 % Betriebe mit bis zu 99 Beschäftigten irgendeine arbeitsrechtliche Beratung in Anspruch. Doch wer berät? Zu über drei Vierteln ist es der Steuerberater, mit weitem Abstand gefolgt von der Kammer bzw. dem Anwalt. Diese Beratung scheint die verbreitete Unsicherheit nicht zu beseitigen, und zur Qualität dieser Beratung gibt es immerhin einen Hinweis: Betriebe, die gar keine Beratung in Anspruch nehmen, irren sich seltener bei der Einschätzung der Geltung des Kündigungsschutzes, als die, die sich beraten lassen (Pfarr u.a. 2005, 31f.). Alles spricht dafür, dass „Personalberatung“ bei Steuerberatern ein wenig ernst genommenes Nebenprodukt ist. Beim Anwalt ist das zwar anders, er wird aber regelmäßig nicht „präventiv“, sondern erst eingeschaltet, wenn der Konflikt schon da ist. Das ist auch verständlich. Denn wo ausreichende Rechtskenntnisse fehlen, fehlt eben meist auch schon das Problembewusstsein. Und selbst wenn es vorhanden ist: Welches Kleinunternehmen kann es sich leisten, schon bei der Abfassung von Arbeitsverträgen ein Anwaltsbüro zu beschäftigen?

Regulierungsberatung ist die Antwort auf das Unbehagen am Arbeitsrecht. Nicht Deregulierung! Das wäre ein nicht nur unsoziales, sondern vor allem unsinniges, ineffektives Konzept. Beratungsservice tut Not, Beratung, auf die auch ein kleines, ein

neu gegründetes Unternehmen zurückgreifen kann, also kostenlose, aber qualitativ hochwertige Beratung. Zu untersuchen bleibt, woran es liegt, dass es solche Beratungsangebote bisher nicht oder nicht in ausreichendem Maße gibt und welche Form sie haben müssten, um ebenso attraktiv wie effektiv zu wirken.

5

Zusammenfassung

(1) In der aktuellen Reformdiskussion sehen sich das Sozialrecht wie auch das Arbeitsrecht der pauschalen Forderung nach Deregulierung und nach Entbürokratisierung ausgesetzt. Diese beiden Begriffe werden aber so austauschbar und irreführend verwandt, dass sie nicht zu sinnvollen Lösungen führen können.

(2) Das Sozialrecht ist tatsächlich auf erheblichen bürokratischen Aufwand angewiesen. Hier ist es sinnvoll, über Vereinfachung und Entlastung nachzudenken. Allerdings sind wegen der Sachzwänge der sozialrechtlichen Solidarsysteme die Spielräume gering. Die Unternehmen, insbesondere die kleinen und mittleren, bedürfen aber unterstützender und beratender Dienstleistungen.

(3) Grundlegend anders ist die Ausgangslage im Arbeitsrecht. Bürokratische Regulative spielen hier nur am Rande eine Rolle. Im Wesentlichen geht es um den unmittelbaren Interessenausgleich der betroffenen Arbeitgeber und Beschäftigten. Abbau bedeutet hier also nicht Entbürokratisierung, sondern Deregulierung. Diese könnten aber die Anwendungsprobleme der Praxis nicht beseitigen, weil sie die regelungsbedürftigen Konflikte unberührt ließe.

(4) Die Reformdiskussion im Arbeitsrecht konzentriert sich regelmäßig auf den gesetzlichen Kündigungsschutz. Hier lässt sich klar belegen, dass Deregulierung weder die Anwendungsprobleme nachhaltig verringern noch Beschäftigung schaffen könnte. Dennoch sind die irrationalen Vorbehalte gerade im Kündigungsschutzrecht dominant und schwer beeinflussbar.

(5) Das Arbeitsrecht ist allerdings insgesamt durch seine unübersichtliche Gesetzeslage und durch die starke Rolle des Richterrechts für die Arbeitgeber schwer zu handhaben. Diese Belastung der kleinen und mittleren Unternehmen muss ernst genommen und sollte erleichtert werden. Hilfreich und empfehlenswert wäre ein effektiver Beratungsservice, der den Unternehmen konkrete und praxisnahe Lösungen kostengünstig zur Verfügung stellt.

LITERATUR

Alewell, D./Koller, P. (2002): Arbeitsrechtliche Ressourcen und Einschätzungen in Personalabteilungen deutscher Unternehmen, *Betriebs-Berater* 19, S. 990–992

Bauer, Th./Bender, St./Bonin, H. (2004): Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments, IZA discussion paper, Bonn, S.135

BMWA Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003): Gründerzeiten 15, Informationen zur Existenzgründung und -sicherung

Edwards, P./Ram, M./Black, J. (2004): Why Does Employment Legislation Not Damage Small Firms? *Journal of Law and Society* 31, S. 245–65

Friedrich, W./Hägele, H. (1997): Ökonomische Konsequenzen von Schwellenwerten im Arbeits- und Sozialrecht sowie die Auswirkungen dieser Regelungen, Kurzfassung des Endberichts, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

IfM Institut für Mittelstandsforschung (2004): Schriften zur Mittelstandsforschung 105 NF: Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Bonn

IHK Industrie- und Handelskammer Berlin (2004), Merkblatt zur Einstellung eines Mitarbeiters – Hinweise für Arbeitgeber

IHK Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf und IHK Wuppertal – Soligen – Remscheid (2005): Arbeitsschutz in kleinen und mittleren Unternehmen – Checklisten und Erläuterungen

IW Institut der deutschen Wirtschaft/FORSA (2003): Kündigungsschutz: Nur kosmetische Korrekturen, Informationsdienst 17 vom 25.04.

Janßen, P. (2002): Arbeitsrecht und unternehmerische Einstellungsbereitschaft, *IW-Trends* 2

Kroker, R./Lichtblau, K./Röhl K.-H. (2004): Abbau von Bürokratie in Deutschland – Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, Institut der Deutschen Wirtschaft, Analysen

Pfarr, H./Bothfeld, S./Kaiser, L./Kimmich, M./Peuker, A./Ullmann, K. (2003): REGAM-Studie: Hat der Kündigungsschutz eine prohibitive Wirkung auf das Einstellungsverhalten der kleinen Betriebe?, *Betriebs-Berater* 43, S. 2286–2289

Pfarr, H./Ullmann, K./Bradtke, M./Schneider, J./Kimmich, M./Bothfeld, S. (2005): der Kündigungsschutz zwischen Wahrnehmung und Wirklichkeit, München und Mering

Schramm, F./Zachert, U. (Hrsg.) (2005): Arbeitsrecht – Personalpolitik – Wirklichkeit – Eine empirische Analyse zur betrieblichen Umsetzung von Arbeitsrechtsreformen, Baden-Baden

Truger, A./Hein, E. (2003): „Schlusslicht Deutschland“ – Resultat institutioneller Verkrustungen?, *Wirtschaftsdienst* 8, S. 509–516

Verick, S. (2004): Threshold Effects of Dismissal Protection Legislation in Germany, IZA discussion paper, Bonn, S. 1–40

Wagner, J./Schnabel, K./Kölling, A. (2001): Wirken Schwellenwerte im Deutschen Arbeitsrecht als Bremse für die Arbeitsplatzschaffung in Kleinbetrieben?; in: Ehrig, D./Kalmbach, P. (2001) (Hrsg.): Weniger Arbeitslose – aber wie?, Marburg, S. 177–198