

Beschäftigungsentwicklung in den Jahren 2000 bis 2002 – Betriebs- und Personalräte berichten

Elke Ahlers

Die sich seit 2001 abzeichnende Rezession hat vermutlich in der betrieblichen Beschäftigungssituation Spuren hinterlassen. Mit der WSI-Befragung 2002 besteht die Möglichkeit, dies zu überprüfen - und zwar aus Sichtweise der betrieblichen InteressenvertreterInnen. Danach wird die wirtschaftliche Situation von den Betriebsräten im Frühsommer 2002 - dem Befragungszeitpunkt - weniger dramatisch eingeschätzt, als aufgrund des damals schon ausgeprägten Wirtschaftspessimismus zu vermuten war. Zwar stellt sich die Beschäftigungslage in der Privatwirtschaft als angespannt dar, von einem einseitigen branchenübergreifenden Personalabbau kann jedoch keine Rede sein. Atypische Beschäftigungsformen breiten sich in den Betrieben weiterhin aus, aber auch hier zeigen sich differenzierte Befunde. Im öffentlichen Dienst dagegen setzt sich den Aussagen der Personalräte zufolge die Talfahrt der Beschäftigung fort, die schon früher aus nicht-konjunkturellen Gründen eingesetzt hatte. Lediglich die Schulen profitieren mit neuen (Lehrer)Stellen vom politischen Vorstoß, die Lücken in der Unterrichtsversorgung zu schließen.

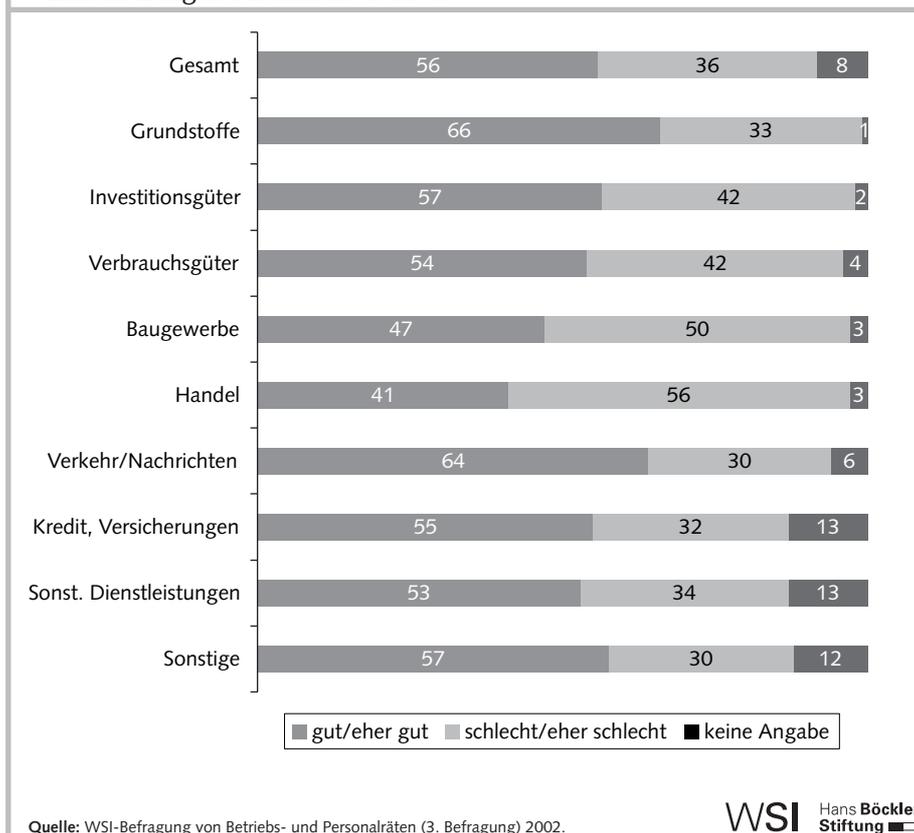
1 Einleitung

Die Personalpolitik gehört zu den zentralen Aktionsfeldern von betrieblichen InteressenvertreterInnen. Mit der WSI-Befragung der Betriebs- und Personalräte vom Sommer 2002 liegen daher wertvolle be-

triebliche Informationen vor zur Beschäftigungsentwicklung und zur Verteilung der Beschäftigungsformen in den Betrieben. Dies erscheint vor dem Hintergrund der sich in 2001 anbahnenden Rezession interessant. Zunächst wird dargestellt, wie Betriebsräte die jeweilige wirtschaftlichen Situation ihrer Betriebe beurteilen. Anschließend werden die von den Räten eingeschätzten Auswirkungen der wirtschaft-

lichen Entwicklung auf die Arbeitsplatzsituation dargelegt – sowohl quantitativ als auch qualitativ. Mit diesen Befunden werden die Aktionsfelder der betrieblichen InteressenvertreterInnen in den Blick genommen und resümierend diskutiert. Analog wird anschließend zu den Personalräten verfahren.

Abb. 1: Gegenwärtige wirtschaftliche Lage in der Privatwirtschaft 2002
- Einschätzung der Betriebsräte in % -



2 Entwicklung der betrieblichen Beschäftigung 2000-2002

2.1 PRIVATWIRTSCHAFT

2.1.1 DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Der bis ins Jahr 2000 wirksame konjunkturelle Aufschwung in Deutschland hat sich wegen binnenwirtschaftlicher Schwächen im Jahr 2001 nicht fortgesetzt. Das reale Bruttoinlandsprodukt wuchs 2002 lediglich um 0,2 %, nach einem ebenfalls geringem Wachstum von 0,6 % im Jahr 2001 (Autorengemeinschaft 2003). Allein der weitere Exportanstieg verhinderte ein noch schwächeres Ergebnis. Diese konjunkturelle Abkühlung hat auch auf dem Arbeitsmarkt deutliche Spuren hinterlassen. Unter diesem Eindruck interessiert die von den

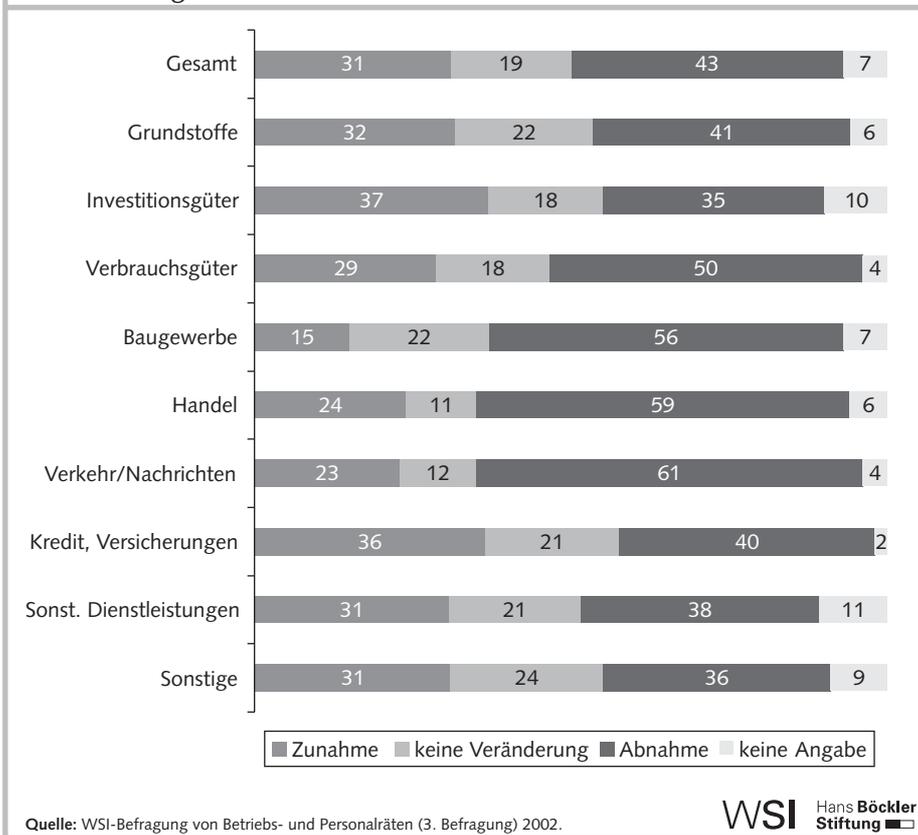
Elke Ahlers ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im WSI in der Hans Böckler Stiftung.
e-mail: Elke-Ahlers@boeckler.de

Betriebsräten wahrgenommene Situation in den Betrieben:

Wie *Abbildung 1* zeigt, gibt Mitte 2002 trotz Konjunkturflaute über die Hälfte der Betriebsräte (56 %) an, dass die wirtschaftliche Auftragslage des Betriebs gut oder eher gut sei; 36 % schätzen die Auftragslage als schlecht oder eher schlecht ein. Dies verwundert zunächst ob dem häufig in der Öffentlichkeit gezeichneten Bild einer wirtschaftlich lahmliegenden Nation. Allerdings könnte inzwischen, d.h. gut ein Dreivierteljahr nach Beginn der Befragung und nach verschärfter Konjunktursituation, die Einschätzung der Betriebsräte deutlich anders ausfallen.

Zwar schätzen die Betriebsräte die wirtschaftliche Entwicklung negativer ein als noch in der vorangegangenen WSI-Befragung zur Jahreswende 1999/2000. Seinerzeit beurteilten nur 12 % der Betriebsräte die Auftragslage als schlecht oder sehr schlecht, 27 % als zufriedenstellend und 54 % als gut oder sehr gut. Gleichwohl überrascht, dass in der 2002er Befragung über die Hälfte der Betriebsräte – vor dem Hintergrund einer vermeintlich angespannten Wirtschaftslage – von einer eher guten bzw. guten Auftragslage spricht. Auch unterteilt nach Branchen wird der eher positive Eindruck lediglich von Handel¹ und Bauwirtschaft nicht geteilt. Aufgrund der Einschätzungen der Betriebsräte kommt die Vermutung auf, dass im Sommer 2002 die wirtschaftliche Lage in der Öffentlichkeit negativer dargestellt wurde, als sie tatsächlich war. Dabei muss eingeräumt werden, dass die WSI-Betriebsrätebefragung kein repräsentatives Spiegelbild aller Betriebe in Deutschland liefert. So sind z.B. Kleinbetriebe unter 20 Mitarbeitern und auch neue, junge Betriebe naturgemäß in einem Betriebsrats-Sample kaum enthalten. Und eben jene Betriebe könnten als erste von einem wirtschaftlichen Einbruch betroffen sein. Den WSI-Daten zufolge befinden sich jedenfalls laut ihren Betriebsräten 44 % der kleinen Betriebe (mit bis zu 50 Beschäftigten) in einer wirtschaftlich schlechten Situation. Damit bestätigen die Befunde der Betriebsräte die im Vergleich zur Befragung 1999/2000 schwierigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in 2002; die konkrete Situation in den einzelnen Branchen stellt sich 2002 aber durchaus differenziert dar – wie im Folgenden gezeigt wird.

Abb. 2: Beschäftigungsentwicklung 2002 aus Sicht der Betriebsräte
- Einschätzung der Betriebsräte in % -



2.1.2 DIE ARBEITSPLATZSITUATION IN DEN BETRIEBEN

Infolge konjunktureller Schwäche schlug der bis 2001 anhaltende Beschäftigungsaufbau 2002 in sein Gegenteil um. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Jahresdurchschnitt 2002 wieder um eine Viertelmillionen ab; (Autoren-gemeinschaft 2003) die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg um rund 200.000 auf 4,06 Millionen an.

Teilweise entgegen der wirtschaftlichen Lageeinschätzung ist den Betriebsräten zufolge in der Mehrzahl der vom WSI befragten Betriebe (43 %) im Zeitraum 2000 bis Mitte 2002 Personal abgebaut worden, d.h. die Höhe der Gesamtbeschäftigung im Betrieb wurde per Saldo reduziert. Doch im Branchenvergleich ergeben sich durchaus Unterschiede. Während die Mehrzahl der Bau- und Handelsbetriebe und der Unternehmen aus dem Bereich „Verkehr und Nachrichten“ vermelden, dass massiv Personal abgebaut wurde, ist in Betrieben der Investitionsgüterindustrie per Saldo Personal aufgebaut worden. Wie *Abbildung 2*

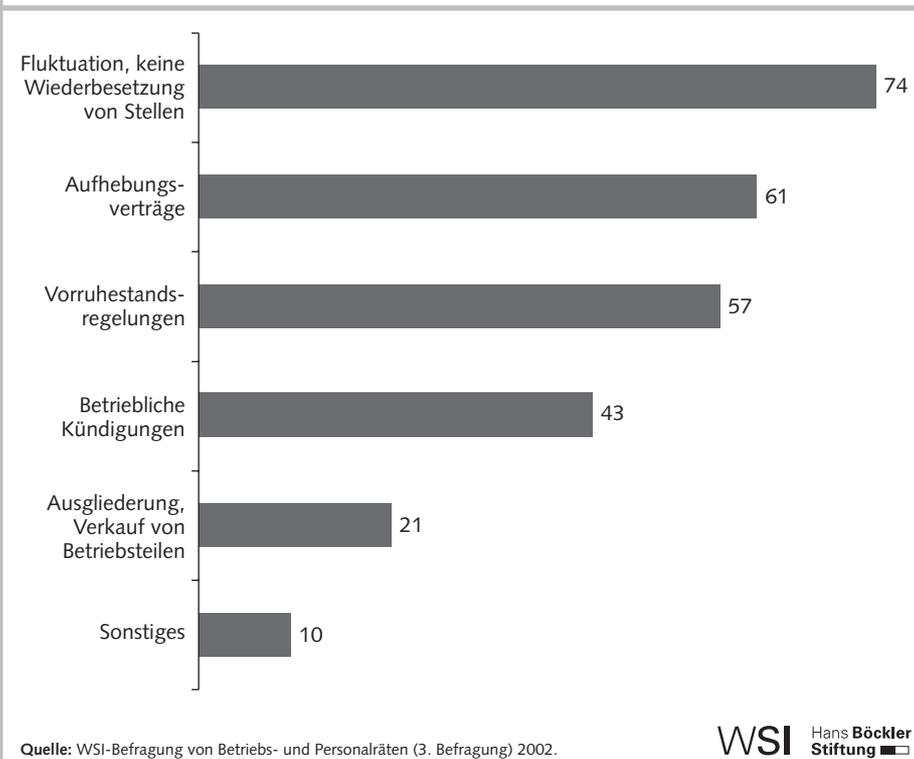
zeigt, geben für ihre Betriebe in der Investitionsgüterindustrie 37 % eine gewachsene Personaldecke und „nur“ 35 % eine geschrumpfte an.

Betriebe mit Arbeitsplatzabbau

Von den Betriebsräten aus Unternehmen des Bereichs „Verkehr und Nachrichten“ melden über 60 %, dass die Beschäftigung massiv gesenkt wird, obwohl die wirtschaftliche Lage überwiegend positiv eingeschätzt wird: 64 % dieser Betriebsräte halten die wirtschaftliche Situation in ihren Betrieben für gut. Grund für den Personalabbau sind hier möglicherweise die massiven Fusionen, Umstrukturierungen und Kostensenkungsmaßnahmen, die derzeit bei Post und Telekom sowie im Verkehrsgewerbe (Busse, Bahnen, Speditionen) stattfinden.

¹ In Betrieben des Handels wurde nicht die Einschätzung zur Auftragslage, sondern die Einschätzung des erzielten Umsatzes als Indikator herangezogen.

Abb. 3: Maßnahmen des Personalabbaus von Anfang 2000 bis Mitte 2002
- Mehrfachantworten der Betriebsräte in % -



Dass Bauwirtschaft und Handel in einer tiefen Krise stecken, spiegelt sich auch in den WSI-Befunden: 56 % der befragten Baubetriebe und 59 % der Handelsbetriebe haben in den letzten zwei Jahren ihre Personaldecke drastisch reduziert. Dies verwundert in diesen Branchen mit ihren ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch weniger als in der des Verkehr- und Nachrichtengewerbes. Die Hälfte der Betriebsräte aus dem Baubereich schätzt die Auftragslage in ihren Betrieben als schlecht ein – und 56 % der Betriebsräte aus dem Groß- und Einzelhandel klagen über den schwachen Umsatz der letzten zwei Jahre.

Generell ist für jeden vierten Betriebsrat nach eigenen Angaben der Abbau von Personal die größte Herausforderung in der Interessenvertretungsarbeit. 58 % der Betriebsräte waren in den letzten zwei Jahren damit konfrontiert. Sie reagieren darauf, indem fast jeder dritte Betriebsrat (29 %) mittlerweile eine betriebliche Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zur Beschäftigungs- oder Standortsicherung abgeschlossen hat; in 5 % der Betriebe wird darüber noch verhandelt. Entgegen der Erwartung geht ein Großteil (39 %) dieser „Beschäftigungspakte“ nicht auf eine Öff-

nungs- oder Differenzierungsklausel in einem Tarifvertrag zurück. In 19 % der Vereinbarungs-Fälle müssen die Beschäftigten Abstriche hinnehmen hinsichtlich der Arbeitszeit und in 5 % der Betriebe hinsichtlich des Entgelts. In 18 % der Betriebe sind gleichzeitige Einschnitte bei Arbeitszeit und Entgelt Bestandteil der Regelungen. Messbare Beschäftigungserfolge der Vereinbarungen können mit den vorliegenden WSI-Daten leider nicht belegt werden.

In welcher Form erfolgte in den letzten Jahren der Personalabbau in den Betrieben? Gerade im Hinblick auf die aktuelle Diskussion zur Lockerung des Kündigungsschutzes ist diese Frage interessant. Die Arbeitgeber fordern mehr Flexibilität in der Beschäftigungspolitik, um im Falle wirtschaftlicher Engpässe reagieren zu können. Mit *Abbildung 3* wird jedoch empirisch belegt, dass betriebsbedingte Kündigungen in den letzten zwei Jahren nur ein nachrangiges Instrument für Personalabbau waren. In der Mehrzahl der Betriebe (74 %) ist der Personalabbau über die betriebliche Fluktuation bzw. über die Nicht-Wiederbesetzung von freiwerdenden Stellen „abgewickelt“ worden. 57 % der Betriebe geben an, dass Mitarbeiter in den Vorruhestand geschickt worden sind; Auf-

hebungsverträge hat es in 61 % der befragten Betriebe gegeben. Das heißt nicht, dass der größte Teil des Beschäftigungsabbaus in den letzten zwei Jahren über Fluktuation abgewickelt wurde, denn die Betriebsräte wurden befragt, welche Instrumente in ihrem Betrieb angewandt wurden. Gleichwohl deuten die Befunde darauf hin, dass offensichtlich die Betriebe ihren Anpassungsbedarf an Personal auch mit anderen Instrumenten als dem der betrieblichen Kündigung abdecken können. Eine auffällige Sondersituation liegt vor im Verkehr- und Nachrichtengewerbe: hier gibt fast die Hälfte der Betriebsräte an, dass Personalabbau in Verbindung mit betrieblichen Ausgliederungen erfolgte.

Trotzdem – und dies ist vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zunächst erstaunlich – berichtet fast jeder dritte Betriebsrat (31 %) von einem Beschäftigungsaufbau (*Abbildung 2*). Aus den Befunden der WSI-Befragung wird deutlich, dass besonders in Betrieben des Metall/Elektrobereichs (Investitionsgüterindustrie) im Zeitraum 2000 bis 2002 in mehr Betrieben Personal auf – (37 %) als abgebaut wurde (35 %). Diese Entwicklung hängt vermutlich zusammen mit der Exportstärke, die in Deutschland nach wie vor anhält.

Branchenübergreifend zeigt sich in den Befragungsergebnissen die Tendenz, dass mit zunehmender Größe des Betriebs auch eher Beschäftigung aufgebaut wurde. Während nur 19 % der Kleinbetriebe (bis zu 50 Mitarbeitern) in den letzten zwei Jahren zusätzliches Personal einstellen konnten², ist dies in 37 % der Großunternehmen (ab 1000 Mitarbeiter) der Fall. Auch mit diesen Angaben wird deutlich, dass es in Deutschland keinen generellen Personalabbau gibt, sondern eine Gleichzeitigkeit von Personalabbau und Personalzuwachs in Abhängigkeit von Branchenkonjunktur und Betriebsgröße. Sowohl die öffentlichen und privaten Dienstleister als auch Betriebe aus Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen konnten für die Jahre 2001 und 2002 einen Zuwachs an Beschäftigung verzeichnen (Statistisches Bundesamt 2002).

² 42 % der Kleinbetriebe bis zu 50 Mitarbeitern haben laut WSI-Befragung per Saldo Personal abbauen müssen: in 27 % der Betriebe gab es keine Veränderungen; 11 % der Betriebsräte haben diese Frage nicht beantwortet.

Im Folgenden sollen aus den Angaben der Betriebsräte Details zu Struktur und Dauer der Beschäftigungsverhältnisse angesprochen werden. Während die beschäftigungsaufbauenden Betriebe aus der Investitionsgüterindustrie mehrheitlich angeben, dass männliche Arbeitskräfte von dieser Zunahme profitierten, legt in Versicherungsgewerbe, Handel und sonstigen Dienstleistungen per Saldo eher die Frauenbeschäftigung zu. Zugleich wächst im Handel und in den sonstigen Dienstleistungen die Zahl der 325€-Beschäftigten und der befristeten Arbeitnehmerinnen.

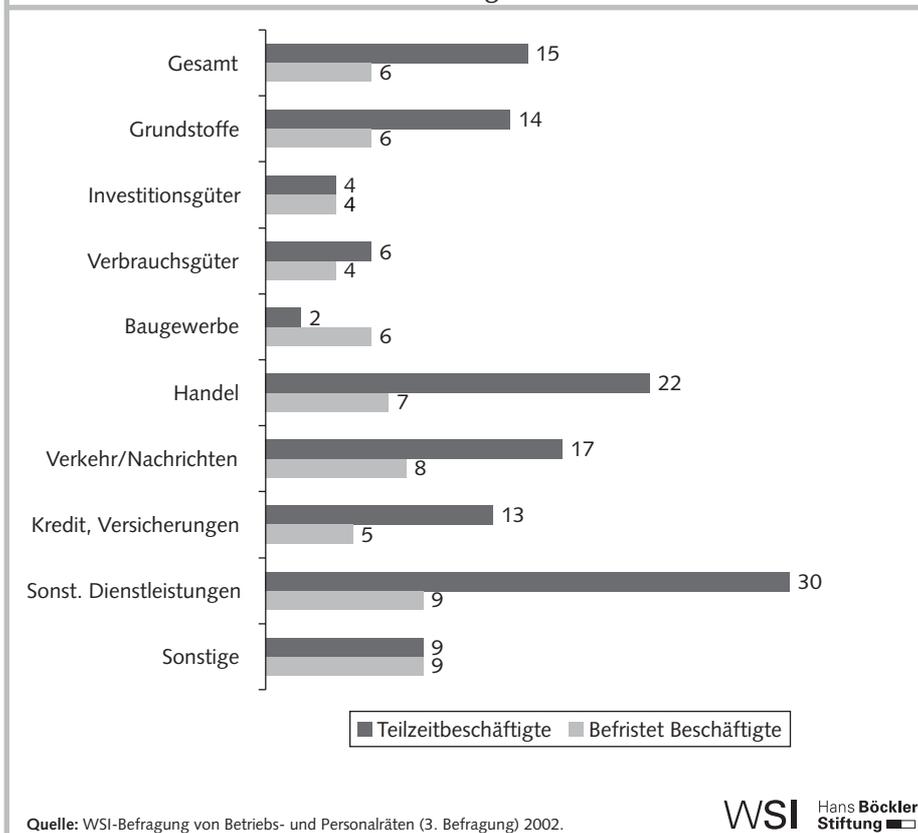
Entwicklung der atypischen Beschäftigung

Nach verschiedenen Informationsquellen breitet sich die sogenannte atypische Beschäftigung in den letzten Jahren zunehmend aus (z.B. Hoffmann/Walwei 1998). Im Wesentlichen sind zwei Entwicklungen dafür verantwortlich: einmal die Zunahme der Frauenerwerbsquote und das damit verbundene Bestreben der Frauen, Beruf und Familie z.B. auf Teilzeitbasis zu vereinbaren; zum anderen das Bestreben der Betriebe, die Personaldecke mit befristeten und geringfügig Beschäftigten so kostengünstig und flexibel wie möglich zu halten. Hat es im Jahre 1991 noch 4,7 Millionen Teilzeitbeschäftigte gegeben, so sind es im Jahre 2001 bereits fast 6,8 Millionen. Die Zahl der befristeten Arbeitsverträge hat sich in den letzten zehn Jahren von 3,6 auf 4,3 Millionen erhöht.

Es stellt sich die Frage, ob sich in Betrieben mit Betriebsrat dessen Einfluss auf diese Form der Personalpolitik auswirkt. Wird atypische Beschäftigung von Betriebsräten eingedämmt oder gar gefördert? Denn einerseits gilt dieses Arbeitsverhältnis als Instrument zur Förderung von Beschäftigung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt, andererseits gilt es aber auch als Bedrohung für die soziale Sicherung aller Beschäftigten.

Mittlerweile sind, so die vorliegenden Befunde der letzten WSI-Betriebsrätebefragung, in zwei von drei Betrieben *Teilzeitbeschäftigte* tätig. Der durchschnittliche Anteil der Teilzeitbeschäftigten in den betriebsratsvertretenen Betrieben liegt derzeit bei 15 % (in der letzten WSI-Befragung 1999/2000 betrug er 12 %). Die Teilzeitquote generell jedoch liegt in Deutschland höher als in den vom WSI befragten Betrieben (21 % als generelle Quote laut Mikrozensus 2001, bzw. 18 % in Betrieben mit

Abb. 4: Teilzeit- und befristet Beschäftigte 2002 in Betrieben nach Branchen - Anteile der Beschäftigten in % -



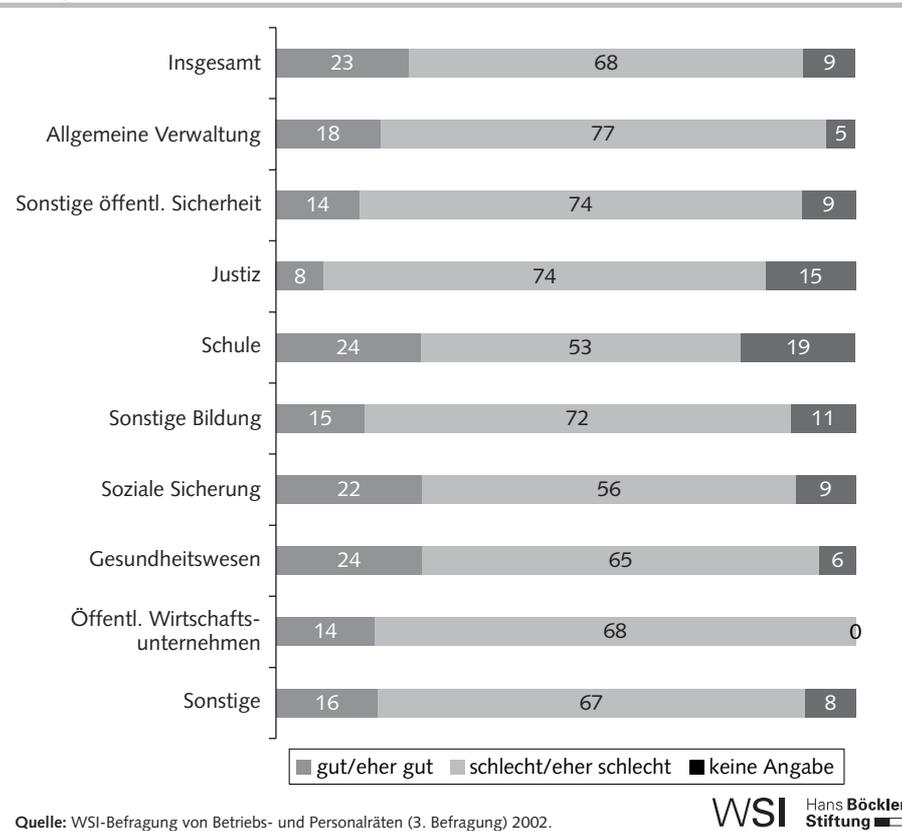
mindestens zwanzig Beschäftigten nach Angaben des IAB-Betriebspanels 2001). Diese Differenz zwischen den „Betriebsratsbetrieben“ und den Betrieben generell kann aber nicht bedeuten, dass Betriebsräte die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung im Betrieb erschweren. Denn erstens zeigen Berechnungen, dass der Frauenanteil in den Betrieben des WSI-Samples mit 34 % geringer ausfällt als auf Basis des IAB-Betriebspanels 2001 (41 %³ in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten), d. h. Frauenbeschäftigung ist im WSI-Sample leicht unterrepräsentiert. Zweitens muss die Frage umgekehrt formuliert werden: Gibt es in den Wirtschaftsbereichen, in denen Teilzeitbeschäftigung weit verbreitet ist, Betriebsräte, die deren Entwicklung kanalisieren könnten? Teilzeitbeschäftigung ist besonders verbreitet im Handel und in den sonstigen Dienstleistungen, die wiederum einen hohen Anteil von Kleinbetrieben aufweisen mit erfahrungsgemäß wenig Betriebsräten. Laut Mikrozensus 2001 liegt z.B. im Handel die Teilzeitquote bei über 38 %. D.h. aus unserer Sicht, dass hohe Teilzeitquoten auch mit der fehlenden Existenz eines Betriebsrats zu tun haben könnten.

Auch *befristet Beschäftigte* sind laut WSI-Befragungsergebnissen in zwei von drei Betrieben zu finden – im Durchschnitt 6,3 % Mitarbeiter pro Betrieb, wie *Abbildung 4* zu entnehmen ist. Damit ist die Befristungsquote identisch mit der auf Grundlage des IAB-Betriebspanels berechneten Befristungsquote in dortigen Betrieben mit mindestens 20 Mitarbeitern (6 %); laut Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes betrug diese an der Gesamtbeschäftigung 2001 8 %.⁴ Diese Quote kann weiter steigen, denn fast jeder vierte vom WSI befragte Betriebsrat beobachtet eine Zunahme von befristeten Arbeitsverhältnissen, bei gleichzeitiger Abnahme unbefristeter Beschäftigung.

³ Die hier aufgeführten Angaben des IAB-Betriebspanels sind dankenswerterweise von *Silke Hartung* vom IAB in Nürnberg berechnet worden.

⁴ Die Angaben des Mikrozensus beziehen sich auf die Gesamtbeschäftigung, d.h. auf den Anteil an allen dem Statistischen Bundesamt gemeldeten abhängigen Erwerbstätigen. Die Angaben des IAB-Betriebspanels dagegen geben den betrieblichen Anteil wieder.

Abb. 5: Einschätzung der Haushaltslage im öffentlichen Dienst
- Angaben der Personalräte in % -



Seit 1.4.1999 gelten für Sozialversicherung und Besteuerung der geringfügigen Beschäftigung, der sog. 325€-Jobs, neue gesetzliche Regelungen. Diese haben schon damals große öffentliche Aufmerksamkeit gefunden und bis heute zu kontroversen Diskussionen über deren Auswirkungen geführt. Nach ersten Einschätzungen hat die gesetzliche Neuregelung weniger Einfluss auf den Umfang der geringfügig Beschäftigten gehabt als erwartet (Magvas 2001, S. 1). Nach Angaben des IAB waren sowohl vor als auch nach der Gesetzesreform in jedem zweiten westdeutschen Betrieb und in jedem dritten ostdeutschen Betrieb geringfügig Beschäftigte tätig. In Westdeutschland liegt der Anteil dieser Beschäftigungsform an der Gesamtbeschäftigung im Jahre 2000 bei 11 %, im Osten bei 5 %.

Den Angaben der befragten Betriebsräte zufolge werden in 29 % der Betriebe 325€-Kräfte beschäftigt; die Quote der geringfügig Beschäftigten liegt dort bei 5,4 %. Damit weisen die Daten der WSI-Befragung 2002 eine eher geringere Quote aus als die des Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, das für Betriebe ab 20 Beschäftigten

einen Anteil von 7 % berechnet. Tendenziell wird geringfügige Beschäftigung nachgefragt in Dienstleistungsbranchen, in denen kleinere Betriebe dominieren und in denen Betriebsräte unterrepräsentiert sind (Magvas 2001). Das erklärt die geringere Verbreitung dieser Beschäftigungsform im WSI-Sample. Überdurchschnittlich vertreten ist geringfügige Beschäftigung in den sozialen Dienstleistungen, den konsumnahen Dienstleistungen und im Handel.

Wenngleich *Leiharbeit* bisher in der betrieblichen Beschäftigung kein wesentliches Gewicht erreicht, hat sie sich doch im letzten Jahrzehnt außerordentlich dynamisch entwickelt. Ihr Anteil an den Beschäftigten lag laut Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2001 gegenüber 1985 gut fünfmal so hoch (Walwei 2002). Mittlerweile sind 1,29 % der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten Leiharbeitskräfte.⁵ Die Daten der WSI-Befragung belegen diesen Trend. Leiharbeitskräfte sind mittlerweile in jedem dritten Betrieb (mit Betriebsratsvertretung) zu finden. In der Investitionsgüterindustrie sind sogar in jedem zweiten Betrieb Leiharbeitskräfte beschäftigt. Der durchschnittliche Anteil der Leiharbeits-

kräfte auf Basis aller vom WSI befragten Betriebe liegt bei 1,6 % und demnach etwas über dem allgemeinen Durchschnitt.

Damit lässt sich festhalten, dass sowohl Teilzeitbeschäftigte als auch geringfügig Beschäftigte in betriebsratsvertretenen Betrieben vergleichsweise weniger verbreitet sind. Der Grund dafür liegt vermutlich eher in der Struktur des Betriebsrätesamples (wenig Kleinbetriebe, geringe Verbreitung von – kleinen – Dienstleistungsbetrieben) als in einem bewussten Handeln der Betriebsräte. Dagegen zeigen Betriebe mit Betriebsrat hinsichtlich Ihres Einsatzes von befristeter Beschäftigung und Leiharbeit keine Unterschiede zu entsprechenden Vergleichsbetrieben. Damit wird die so häufig behauptete These widerlegt, dass Betriebe mit Interessenvertretung sich gegen betriebliche Flexibilisierungsinstrumente sperren.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass atypische Beschäftigung nach Einschätzung der Betriebsräte generell zunimmt. Fast jeder dritte Betriebsrat (29 %) gibt an, dass seit Anfang 2000 der Anteil unbefristeter Beschäftigter abgenommen hat – während 23 % der Betriebsräte in ihren Betrieben eine Zunahme von befristeten Arbeitsverträgen beobachten. Damit wird dem unbefristetem Normalarbeitsverhältnis in den Betrieben zwar nicht der Rang abgelaufen, gleichwohl nimmt die Beschäftigungsunsicherheit zu und die Mitarbeiterfluktuation steigt an. Mit der sich ändernden Beschäftigungsstruktur verändert sich auch die Geschlechterverteilung in den Betrieben (hoher Frauenanteil an den atypisch Beschäftigten), die Interessenlage der MitarbeiterInnen und das Aufgabenspektrum der Betriebsräte (siehe dazu den Aufsatz von *Klenner/Lindecke* in diesem Heft).

Problematisch erscheint uns die Tatsache, dass die Betriebsräte offensichtlich nicht hinreichend informiert sind über die Beschäftigtenstruktur in ihren Belegschaften. So wurde im Rahmen der Auswertungen deutlich, dass ein beachtlicher Anteil der Betriebsräte (ca. 20 %) die Frage nach der Existenz bestimmter Beschäftigtengruppen, etwa befristet Beschäftigter, 325€-Kräfte oder Leiharbeitskräfte weder bejahen noch verneinen konnte.

⁵ Arbeitnehmerüberlassungsstatistik und Beschäftigtenstatistik der BA.

2.2 ÖFFENTLICHER DIENST

2.2.1 DIE ÖFFENTLICHE HAUSHALTSLAGE

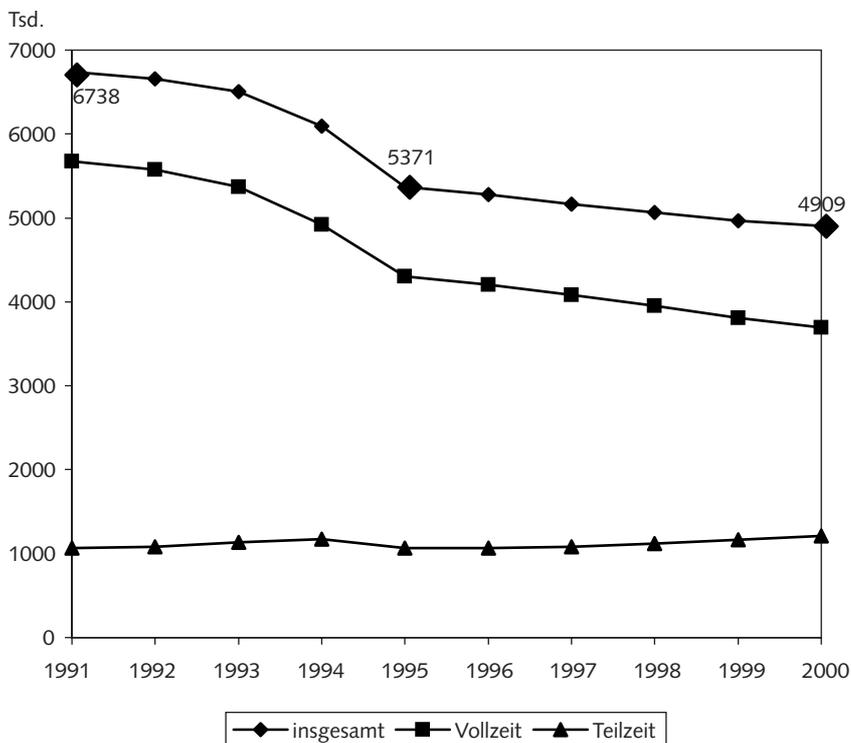
Im Gegensatz zu den Konjunkturphasen in der Privatwirtschaft unterliegt die Haushaltslage im öffentlichen Sektor auch längerfristigen Trends: Schon seit Mitte der 90er Jahre wird in Deutschland bei Bund, Ländern und Gemeinden massiv gespart. Grund dafür sind neben der anvisierten Haushaltskonsolidierung im Zusammenhang mit der Euro-Einführung (Maastricht-Kriterien) auch die hohen Folgekosten der deutschen Einheit. Zusätzlich verschlimmert hat sich die Haushaltslage durch die konjunkturelle Schwäche seit 2001, die sich im Laufe des Jahres 2002 weiter verschärft hat. Dadurch hatten die öffentlichen Haushalte massive Einbrüche bei den Steuereinnahmen hinzunehmen. Darüber hinaus haben auch die Steuersenkungen aufgrund verschiedener Steuerreformschritte bei Einkommen- und Körperschaftssteuer vor allem seit 2001 die Einnahmehasis von Bund, Ländern und Kommunen weiter geschmälert. Die Konsequenzen sind insbesondere die Talfahrt der öffentlichen Investitionen und steigende Haushaltsdefizite.

Dabei hat sich die Haushaltslage der Dienststellen nach Einschätzung der vom WSI befragten Personalräte in den letzten zwei Jahren nochmals verschlechtert. Über zwei Drittel (68 %) der befragten Betriebsräte sprechen von einer schlechten oder eher schlechten Haushaltslage (Abbildung 5). Fast die Hälfte (46 %) der befragten Personalräte geben dabei an, dass die Haushaltslage 1999/2000 im Vergleich zu Mitte 2002 sogar eher gut oder gut gewesen sei.

2.2.2 DIE ARBEITSPLATZSITUATION IN DEN DIENSTSTELLEN

Die Verschlechterung der Haushaltslage im öffentlichen Dienst führt in der Konsequenz zu enormem Kostendruck in den einzelnen Dienststellen. Einsparungen zielen häufig auf die Reduzierung von Personalkosten. Der in den letzten zehn Jahren vollzogene Beschäftigungsabbau wird recht eindrucksvoll aus der Personalstandsstatistik (Abbildung 6) ersichtlich. Noch 1991 waren im öffentlichen Dienst 6,7 Millionen Beschäftigte tätig, zehn Jahre später nur noch 4,9 Millionen Beschäftigte. Darunter leicht angestiegen ist die Zahl der Teilzeit-

Abb. 6: Entwicklung des Personalstands im öffentlichen Dienst
- Angaben jeweils zum Stichtag 30.6. eines Jahres und in 1000 -



Quelle: Statistisches Bundesamt, Erweiterung zur Fachserie 14, Reihe 6.

WSI Hans Böckler
Stiftung

beschäftigten; mittlerweile ist demnach jede vierte Stelle im öffentlichen Dienst eine Teilzeitstelle, vor zehn Jahren war nicht einmal jeder sechste Arbeitsplatz für eine/n Teilzeitbeschäftigte/n ausgerichtet.

Diese Befunde hinsichtlich des massiven Personalabbaus im öffentlichen Dienst werden von den vom WSI befragten Personalräten bestätigt. In 43 % der Dienststellen wurde in den letzten zwei Jahren unter dem Strich Personal abgebaut. Nur in 18 % der Dienststellen wurden Arbeitsplätze geschaffen.

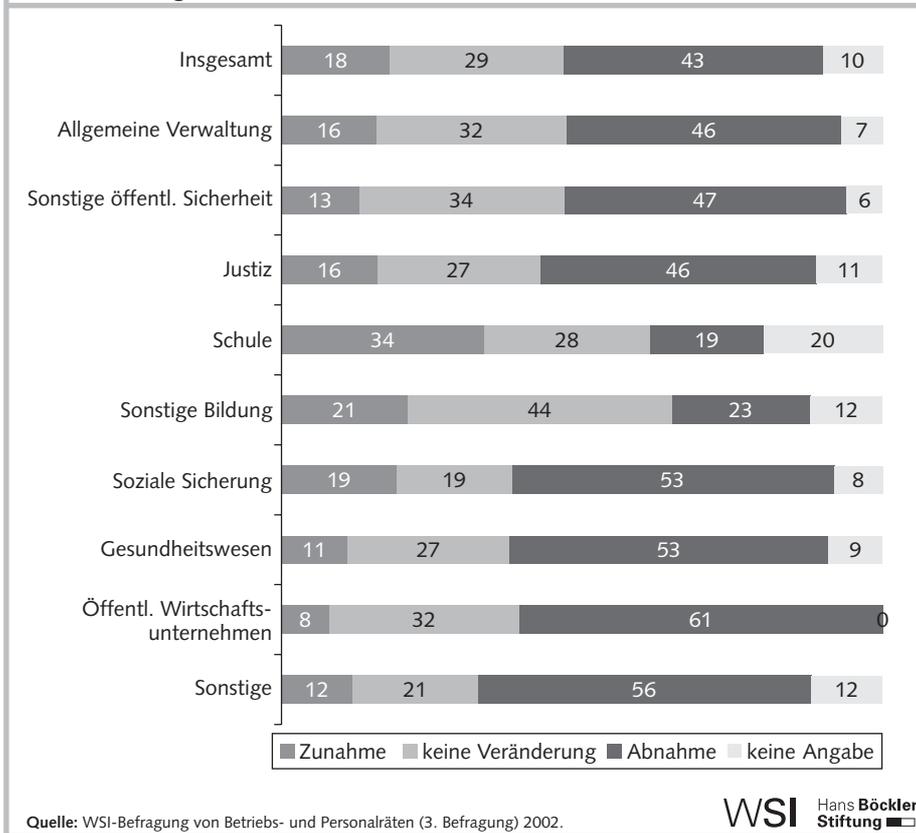
Allein die Schulen heben sich in ihrer positiven Beschäftigungsentwicklung von den anderen Aufgabenbereichen ab. Darin zeigt sich der politische Vorstoß, die Lücken in der Unterrichtsversorgung durch neue Lehrerstellen zu schließen. Mehr als ein Drittel der befragten Personalräte aus Schulen geben an, dass neue Stellen besetzt wurden. Aber die beachtliche Zahl an Lehrer-Neueinstellungen schönt lediglich das gesamte Beschäftigungsbild in den Dienststellen des öffentlichen Sektors. Denn ohne Berücksichtigung der Schulen ginge die Beschäftigung massiver zurück und würde damit sogar stärker

sinken als in der vorangegangenen Befragungsperiode.

Im öffentlichen Dienst außerhalb der Schulen wirkt sich die Haushaltssituation unterschiedlich auf die Personalsituation der Sektoren aus. In vielen Dienststellen, voran den Kommunalverwaltungen, werden seit Jahren verstärkt Aufgabenbereiche privatisiert bzw. an Dritte vergeben. Dies geschieht sowohl aus Kostengründen als auch zu Zwecken der seit Jahren vorangetriebenen „Verwaltungsmodernisierung“. Die Kommunalverwaltungen specken ab, indem sie sich reorganisieren. Dies schlägt sich auch in den von Personalräten angegebenen Hauptaktionsfeldern der Personalratsarbeit nieder, nämlich der Begleitung von betrieblichen Reorganisationen, der Bewältigung von geplantem Personalabbau und der Abwicklung von Altersteilzeitregelungen. Für die verbleibenden Beschäftigten stellt sich die Situation keinesfalls besser dar. Laut befragten Personalräten steigt der Arbeits- und Leistungsdruck für die einzelnen Beschäftigten mit Verringerung der Personaldecke an.

Zu betriebsbedingten Kündigungen kommt es dabei im öffentlichen Sektor sel-

Abb. 7: Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst 2000-2002
- Einschätzungen der Personalräte in % -



tener (4 %) als in der Privatwirtschaft. In den meisten Fällen werden auslaufende Stellen nicht wiederbesetzt (75 %). Vorruhestandsregelungen sind ein weiteres Mittel, Stellen auslaufen zu lassen (66 %). In 20 % der Fälle werden Aufhebungsverträge geschlossen.

Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst

Auch im öffentlichen Dienst weitet sich laut WSI-Befragung atypische Beschäftigung aus. Während in der Privatwirtschaft in 67 % der Betriebe *Teilzeitbeschäftigung* existiert, ist dies im öffentlichen Dienst nur in 60 % der Dienststellen der Fall. Allerdings ist innerhalb der vom WSI befragten Dienststellen mit Teilzeitangebot die Quote der Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung mit 22 % höher als in der Privatwirtschaft.⁶ Allgemeine Verwaltungen haben sogar einen Teilzeitanteil von 26 %, Schulen von 30 % und sonstige Bildungseinrichtungen von 29 %.

Differenzierter stellt sich die Lage der Befristungen dar. Grundsätzlich ist die Befristungsquote im öffentlichen Dienst mit

4,5 % niedriger als in der Privatwirtschaft. Wie aber auch schon in der letzten Befragung heben sich Bildungseinrichtungen (außerhalb des Schuldienstes) (11 %) und das Gesundheitswesen (7 %) durch den hohen Einsatz von *befristeten Arbeitskräften* ab. Fast 35 % der Personalräte des Gesundheitswesens geben an, dass der Anteil befristeter Beschäftigter in den Dienststellen weiterhin zugenommen hat; in den Bildungseinrichtungen wird dies von jedem fünften Personalrat gemeldet.

Beschäftigungsformen wie Leiharbeit, freie Mitarbeiterschaft und Werkverträge spielen im öffentlichen Dienst keine nennenswerte Rolle.

3

Konsequenzen für die betriebliche Interessenvertretung

Aus den Antworten der Betriebsräte wurde deutlich, dass sich die Beschäftigungslage im Vergleich zur letzten WSI-Befragung 1999/2000 wieder stark angespannt hat.

Zugleich ist das Engagement der Betriebsräte, die Beschäftigung im Betrieb zu erhalten, ausgesprochen hoch; ihre Erfolge dabei bleiben jedoch unklar, auch in Bezug auf Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung. Für jeden vierten Betriebsrat stellt der Abbau von Personal nach eigenen Angaben die größte Herausforderung in der Interessenvertretungsarbeit dar. Fakt ist, dass der größte Teil der Betriebe des WSI-Samples seit Anfang 2000 insgesamt Personal abgebaut hat. Fakt ist auch, dass sich nach Einschätzung der Betriebsräte gleichzeitig atypische Beschäftigungsformen ausbreiten und diese damit ehemalige „Normalarbeitsplätze“ ersetzen können.

Die Gestaltungsmöglichkeiten dieser Entwicklung bei den Betriebs- und Personalräten scheinen gering. Möglicherweise sind aber insbesondere angesichts der Reform durch die Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes noch nicht alle Instrumente ausgeschöpft. So kann entsprechend des neu hinzugefügten Paragraphen 92a der Betriebsrat dem Arbeitgeber im Rahmen einer nachhaltigen betriebswirtschaftlichen Personalplanung Vorschläge zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung machen. Diese können insbesondere eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit, die Förderung von Teilzeitarbeit und Altersteilzeit, neue Formen der Arbeitsorganisation, Änderungen der Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe, die Qualifizierung der Arbeitnehmer, Alternativen zur Ausgliederung von Arbeit oder ihrer Vergabe an andere Unternehmen beinhalten (Bierbaum 2003). Erste Unternehmen und Betriebsräte aus der IT-Industrie nehmen sich zur Zeit dieser Ansätze zur konstruktiven Personalplanung an (z.B. Siemens).

Vielleicht liegt hierin ein Gestaltungsfeld, das zukünftig sowohl von Gewerkschaften als auch von Betriebsräten forciert werden kann; denn es stellt eine unternehmenspolitische und damit auch betriebswirtschaftlich sinnvolle Alternative zur kurzfristigen Kostenanpassung mit „hire und fire“ dar. Die WSI-Befragung wird sich in Zukunft stärker diesem Gestaltungsfeld zuwenden.

⁶ Beide Angaben gelten nur für Betriebe mit vorhandenem Betriebs- und Personalrat.

Autorengemeinschaft (2002): Der Arbeitsmarkt 2002 bis 2003, IAB-Kurzbericht 8

Autorengemeinschaft (2003): Der Arbeitsmarkt 2003 bis 2004, IAB-Kurzbericht 1

Bierbaum, H. (2003): Nachhaltige betriebswirtschaftliche Personalplanung, Rede auf der IG-Metall Konferenz „I(T) will survive – Wege aus der Krise.“ vom 17. 2. 2003 in Frankfurt.

www.igmetall.de/branchen/it_industrie/it_will_survive

Hoffmann, E./Walwei, U. (1998): Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive?, Teil 2: Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen, IAB-Kurzbericht 3.

Magvas, E. (2001): Geringfügige Beschäftigung aus betrieblicher Perspektive, in: IAB-Kurzbericht 18

Statistisches Bundesamt (2002): Fachserie 18, Reihe 1.3, Wiesbaden

Walwei, U. (2002): Leiharbeit. Vom Schmuttelkind zum Hoffnungsträger, in: IAB-Materialien 3, S. 6-7.

Neuerscheinung:

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung (Hrsg.)

WSI-Tarifhandbuch 2003

Bund-Verlag Frankfurt 2003; ISBN: 3-7663-3459-X, ca. 300 Seiten, 14,90 €

Das WSI-Tarifhandbuch 2003 informiert auf 300 Seiten über das Tarifgeschehen und die wichtigsten tariflichen Regelungen und Leistungen. Das sind die wichtigsten Inhalte:

- Tarifchronik
- Tarifabschlüsse 2002/2003
- Aktuelle Tarifthemen in Stichworten
- **Schwerpunktthema „Mindeststandards zwischen Tarifvertrag und Gesetz“**
- Tarifdaten zu 50 Wirtschaftszweigen
- Tarifliche Ausschlussfristen
- Einführung in das Tarifsystem
- Tarifvertragsgesetz
- Glossar mit über 100 Fachbegriffen

Bestellung:

Das WSI-Tarifhandbuch erscheint Ende April 2003 und kann bereits jetzt bestellt werden. Bestellung über den Buchhandel oder direkt an das WSI (14,90 € zuzüglich Versandkosten): wsi-tarifarchiv@wsi.de