



IMPULSE
für die Wirtschaftspolitik

Flexibilitätsindex des Arbeitsmarktes im internationalen Vergleich

ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern



ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Voraus für die Wirtschaft.

Auf einen Blick!



AUSGANGSLAGE

Die Kostensituation der Unternehmen und das Niveau der Arbeitslosigkeit hängen stark an arbeitsmarktpolitischen Institutionen, wobei die Arbeitsmarktflexibilität eine wichtige Rolle spielt. Indikatoren der Arbeitsmarktflexibilität erlauben internationale Vergleiche zur Erstellung einer Rangordnung nach Flexibilität und Rigidität.

HAUPTERGEBNISSE DER STUDIE

Die verschiedenen Indikatoren der OECD sowie der Index ökonomischer Freiheit der Heritage Foundation geben detaillierte Einblicke zum internationalen Vergleich des Arbeitsrechts im Bereich Kündigungsschutz und Einsatz befristeter Beschäftigung. Deutschland liegt demnach hinsichtlich der Flexibilität des Arbeitsmarkts im hinteren Mittelfeld.

Dies ist insbesondere den Regulierungen der Zeitarbeit und der Massenentlassungen geschuldet. Absehbar ist eine deutliche Verschlechterung der Positionierung Deutschlands in den Indizes für befristete Verträge und befristete Beschäftigung durch die bereits erfolgte stärkere Regulierung der Zeitarbeit und die im Koalitionsvertrag 2018 vorgesehenen weiteren Beschränkungen befristeter Arbeitsverträge.

POLITISCHE HANDLUNGSFELDER

Der Indikatorvergleich legt nahe, dass die Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland besonders durch die Regulierung der Zeitarbeit und die Bestimmungen im Bereich der kollektiven Entlassungen eingeschränkt ist.

Da die vorhandene Evidenz auf einen positiven Zusammenhang von Arbeitsmarktflexibilität und Beschäftigung deutet, sollten Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität angestrebt, zumindest aber Schritte zur Verringerung dieser vermieden werden.

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 4 |
| 1. Einleitung | 6 |
| 2. Die OECD-Indizes | 7 |
| 2.1 Individueller Kündigungsschutz | 7 |
| 2.2 Befristete Beschäftigung | 10 |
| 2.3 Massenentlassungen | 12 |
| 2.4 Gewichtungen und Zusammenfassung der Teilindikatoren | 14 |
| 2.5 Die Indikatoren im internationalen Vergleich | 15 |
| 2.6 Flexibilitätsindikator und Arbeitslosigkeit | 16 |
| 3. Szenarienanalyse | 19 |
| 4. Weitere Indizes | 21 |
| 4.1 Index der Beschäftigungsregulierungen (Weltbank) | 21 |
| 4.2 Index ökonomischer Freiheit auf dem Arbeitsmarkt (Heritage Foundation) | 22 |
| 5. Fazit | 24 |
| Tabelle 1: Einzelindikatoren der OECD | 16 |
| Tabelle 2: Ökonomische Freiheit auf dem Arbeitsmarkt in der OECD | 23 |
| Literaturverzeichnis | 25 |
| Tabellenverzeichnis | 26 |
| Impressum | 27 |

Zusammenfassung



Die durch das Arbeitsrecht gesetzten Rahmenbedingungen sind von wesentlicher Bedeutung für die Kostensituation der Unternehmen und damit auch für ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. In dieser Studie wird die Arbeitsmarktflexibilität betrachtet, wobei Kündigungsschutzbestimmungen und Regulierungen der befristeten Beschäftigung eine besondere Rolle spielen. Indizes der Arbeitsmarktflexibilität können verwendet werden, um internationale Vergleiche durchzuführen, zum Beispiel mit dem weiter gehenden Ziel einer Überprüfung der Vermutung, dass eine höhere Flexibilität des Arbeitsmarktes die durchschnittliche Arbeitslosigkeit im Konjunkturzyklus reduziert.

Die in der Literatur prominenteste Indexfamilie der Arbeitsmarktflexibilität wird mit verschiedenen Teilindizes von der OECD erstellt. Sie beruht auf insgesamt 21 Kriterien, zum Kündigungsschutz auf individueller Ebene, zu den Grundsätzen der regulären befristeten Beschäftigung, zur Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung durch Zeitarbeitsunternehmen und zu Sonderregelungen für Massenentlassungen. Im Vergleich der OECD-Länder erweist sich Deutschland für manche Kriterien als recht flexibel, etwa im Hinblick auf rasch eintretende Rechtssicherheit einer Kündigung oder die grundsätzliche Erlaubnis zum Abschluss befristeter Arbeitsverträge. Dem gegenüber stehen allerdings auch diverse Kriterien, für die Deutschland unter den rigidesten Ländern ist, zum Beispiel hinsichtlich der Höhe der Abfindungszahlungen bei „unfairen“ Kündigungen, bei den Zulassungsvoraussetzungen für Zeitarbeitsunternehmen, bei Gleichbehandlungsvorschriften zwischen Zeitarbeitern und Stammbesetzungsmitgliedern, sowie hinsichtlich der unteren Schranken von Entlassungszahlen, bei deren Überschreiten erschwerende Regelungen für Massenentlassungen greifen.

Im internationalen Vergleich gehört Deutschland nach dem letzten für internationale Vergleiche verfügbaren Stand von 2013 zu den restriktiveren Ländern, mit Ausnahme der allgemeinen Regelungen zur befristeten Beschäftigung eigener Mitarbeiter. Dagegen ist die Zeitarbeit recht stark reguliert. Weit hinten liegt Deutschland auch im Vergleich der besonderen Regelungen bei Massenentlassungen. Hier ist besonders auffällig, dass kostspielige Sonderregelungen fallweise schon bei einstelligen Entlassungszahlungen auftreten. Hinsichtlich des individuellen Kündigungsschutzes rangiert Deutschland hingegen im Mittelfeld der OECD-Länder.

Die Kenntnis der einzelnen Bewertungen und der Gewichtungen der Kriterien in den Indizes erlauben Szenarienanalysen, bei denen für hypothetische Politikreformen untersucht wird, wie sich die Platzierung Deutschlands im jeweils relevanten OECD-Index ändert. Würden Sonderregelungen für Massenentlassungen in Deutschland erst ab mindestens 50 Entlassungen greifen, würde Deutschland im OECD-Index für derartige Sonderregelungen an den USA und dem Vereinigten Königreich vorbeiziehen. Eine Verlängerung der Probezeit von sechs Monaten auf 2 Jahre würde die Position Deutschlands im Index zum individuellen Kündigungsschutz um drei Plätze und damit auf Platz 25 verbessern. Durch einen Verzicht auf Regulierungen von Zeitarbeitsunternehmen und Gleichbehandlungsvorschriften von Zeitarbeitern und Stammbesetzungsmitgliedern würde Deutschland im Index zur befristeten Beschäftigung auf Platz 3 hinter Kanada und den USA vorstoßen. Umgekehrt würde eine Abschaffung der sachgrundlosen Befristung Deutschland im Index der befristeten Beschäftigung um 17 Plätze auf Platz 30 zurück fallen lassen, was auch im Summenindex nicht durch eine massive Ausweitung der Probezeit aufholbar wäre. Die im Koalitionsvertrag 2018 vorgesehenen Beschränkungen hinsichtlich der maximalen Dauer einer befristeten Beschäftigung und der Zahl der Folgeverträge würde Deutschland in den Indizes für befristete Verträge und befristete Beschäftigung fünf Plätze kosten.

Vergleichend zu den Indizes der OECD-Index wird der Index der Beschäftigungsregulierungen aus der Studie „Doing Business“ der Weltbank vorgestellt. Dieser enthält Informationen zur Beschränkungen der befristeten Beschäftigung, zur Regulierung der Arbeitszeit, zum Kündigungsschutz und zu Entlassungskosten, nimmt aber kein Ranking der Länder vor. Dies geschieht allerdings im Index ökonomischer Freiheit auf dem Arbeitsmarkt der Heritage Foundation, der die Erhebung der Weltbank für ausgewählte Kriterien nutzt. Er ist im Vergleich zum OECD-Index weniger stark ausdifferenziert und stets relativ gemeint. Die Daten werden in eine Skala von 0 bis 100 übersetzt, wobei dem jeweils gemäß Kriterium flexibelsten Land 100 zugeordnet wird. Ferner gehen auch Kriterien ein, die dem unmittelbaren Einfluss des Arbeitsrechts entzogen sind, insbesondere das Verhältnis aus Mindestlohn und Arbeitsproduktivität. Als Folge dessen schwanken die Indexwerte zwangsläufig jährlich auch ohne jede Änderung des Arbeitsrechts – ein wichtiger Nachteil im Vergleich zu den Indikatoren der OECD.

Insgesamt ergibt sich das Bild eines im internationalen Vergleich überdurchschnittlich stark regulierten Arbeitsmarktes in Deutschland. Insbesondere bei der Regulierung der Zeitarbeit und bei den Untergrenzen der Entlassungszahlen für das Greifen von Sonderregelungen für Massenentlassungen bestehen Potenziale für eine stärkere Flexibilisierung.



1. Einleitung

Reformen der Regulierung oder Deregulierung des Arbeitsmarktes in Deutschland gehören regelmäßig zu den Kernthemen der politischen Diskussion. Während es in letzter Zeit in der Debatte um Änderungen im Kernbereich des Kündigungsschutzes ruhiger geworden ist, konzentriert sich die Aufmerksamkeit derzeit auf die Regelungen zu befristeten Arbeitsverhältnissen. So hat etwa bei der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 die SPD intensiv für die Beschränkung oder Abschaffung der Möglichkeit einer so genannten sachgrundlosen Befristung geworben. Aber auch die Regelungen zur Befristung der Arbeitnehmerüberlassungen und der Gleichbehandlung von Stammbeschäftigten und Leiharbeitern bleiben umstritten. Vor diesem Hintergrund erscheinen internationale Vergleiche des Arbeitsrechts nützlich. Da die jeweiligen nationalen Regelungen in vielen Einzelkomponenten voneinander abweichen, erleichtern Indikatoren der Arbeitsmarktflexibilität eine Einschätzung der relativen Bedeutung der internationalen Unterschiede und der Relevanz nationaler Rechtsänderungen.

Die Flexibilität des nationalen Arbeitsrechts ist nach herrschender Meinung von erheblicher Bedeutung für die Arbeitskosten und den Unternehmenserfolg im einzelwirtschaftlichen sowie für die durchschnittliche Höhe der Arbeitslosigkeit im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Die Flexibilität ergibt sich dabei durch Regelungen zur Einstellung und Kündigung, zum Einsatz befristeter Beschäftigung sowie von Zeitarbeitern. Die Grundidee besteht darin, dass Unternehmen passgenau bei hoher Nachfrage Beschäftigung aufbauen können und im Abschwung diese kostengünstig wieder reduzieren können. Damit wird dem Risiko vorgebeugt, auf eine höhere Beschäftigung zu verzichten, weil diese im Abschwung aufgrund arbeitsrechtlicher Restriktionen nicht wieder abgebaut werden kann. Es steht also zu vermuten, dass die Gesamtbeschäftigung bei einem flexibleren Arbeitsrecht im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus höher ausfällt, wenngleich es in der Beschäftigung gleichzeitig zu höheren Schwankungen kommen kann. Somit könnte die Arbeitslosigkeit in einem rigiden Land in der Rezession auch niedriger ausfallen als bei einem flexibleren Arbeitsmarkt.

Im Gegenzug ist zu beachten, dass das Kündigungsschutzrecht die Beschäftigten vor opportunistischem Verhalten von Unternehmen schützt. So ist es häufig im beidseitigen Interesse, einen auf lange Sicht angelegten Arbeitsvertrag abzuschließen, bei dem die Leistungsanreize für den Beschäftigten über mit der Betriebsenerfahrung steigendem Lohn gesetzt werden. Dabei kann der Beschäftigte zunächst eine Entlohnung erhalten, die unterhalb seiner Produktivität liegt, was durch Lohnzahlungen oberhalb der Produktivität in späteren Jahren kompensiert wird. Ein flankierender Kündigungsschutz begrenzt die Möglichkeit einer Entlassung in der späteren Phase und stärkt damit die Möglichkeit zum Abschluss derartiger Verträge langfristiger leistungsorientierter Entlohnung, was insbesondere für Großunternehmen von erheblicher Bedeutung ist.

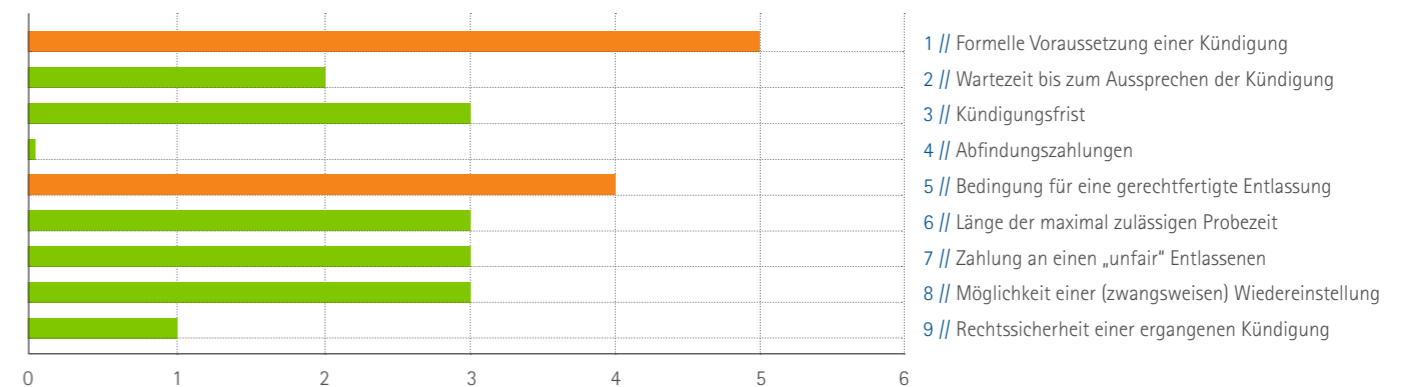
Die vorliegende Studie ist den Flexibilitätsindizes des Arbeitsmarktes gewidmet. Diese ermöglichen den internationalen Vergleich arbeitsrechtlicher Institutionen. Ausführlich dargestellt werden die Indizes der OECD, die zahlreiche und detaillierte Informationen zum Kündigungsschutz, zur befristeten Beschäftigung und zum Einsatz von Zeitarbeit aufnehmen. Besondere Aufmerksamkeit erfährt dabei die Positionierung Deutschlands hinsichtlich der einzelnen Kriterien und in den verschiedenen Teilindizes. An einigen ausgewählten Szenarien wird erläutert, wie sich die deutschen Indexwerte bei hypothetischen Arbeitsmarktreflexionen ändern würden. Ferner wird kurz auf die empirische Literatur zum OECD-Index eingegangen, die den vermuteten die Arbeitslosigkeit senkenden Effekt größerer Arbeitsmarktflexibilität tendenziell bestätigt. Im Anschluss werden noch die Erhebungen der Weltbank und der Index ökonomischer Freiheit der Heritage Foundation vorgestellt und kritisch gewürdigt.

2. Die OECD-Indizes

Die OECD veröffentlicht in größeren zeitlichen Abständen verschiedene Teilindikatoren der Arbeitsmarktflexibilität (Indicator of Employment Protection Strictness), deren Kriterien in drei Teile zerlegt sind. Der erste Teil behandelt die Regelungen zum individuellen Kündigungsschutz mit neun Kriterien, der zweite den Einsatz befristeter Beschäftigung mit acht Kriterien und der dritte die zusätzlichen Regelungen im Fall von Massenentlassungen mit vier Kriterien. Für jedes Kriterium werden Punktwerte von 0 bis 6 zugeordnet, wobei niedrige Punktwerte für Flexibilität und hohe Punktwerte für Rigidität stehen. Die Kriterien und ihre Gewichtungen in den verschiedenen Teilindikatoren werden in OECD (2014) beschrieben. Die Bewertungen für Deutschland der jüngsten verfügbaren Fassung von 2013 und die Begründungen dazu folgen OECD (2013b).

2.1 Individueller Kündigungsschutz

Abb. 1: Teilindikator Kündigungsschutz: Werte für Deutschland



Quelle: OECD (2013b,2014), eigene Darstellung. Punktwerte von besonders flexibel (0) bis besonders rigide (6).

Abbildung 1 zeigt die Kriterien zum individuellen Kündigungsschutzindikator, sowie die Punktwerte für Deutschland. Sie stellen sich im Einzelnen wie folgt dar: Kriterium 1 behandelt die **formellen Voraussetzungen einer Kündigung**, mit sich ergebenden Punkten in Klammern: Kann die Kündigung mündlich erfolgen (0), ist eine schriftliche Kündigung des Mitarbeiters erforderlich (2), muss zusätzlich eine dritte Seite (z.B. Betriebsrat) informiert werden (4), oder ist gar die Zustimmung einer solchen dritten Seite erforderlich (6)? Deutschland werden aufgrund der Anhörungs- und Widerspruchsrechte des Betriebsrats 5 Punkte zugeordnet, die höchste Punktzahl unter allen OECD-Ländern.

Kriterium 2 betrifft die **Wartezeit bis zum Aussprechen der Kündigung** in sieben Kategorien – höchstens 2 Tage (0), weniger als 10 Tage (1), weniger als 18 Tage (2), weniger als 26 Tage (3), weniger als 35 Tage (4), weniger als 45 Tage (5), mehr als 45 Tage (6). Deutschland werden aufgrund einer kalkulierten Wartezeit von 16 Tagen 2 Punkte zugeordnet, was einer Positionierung im oberen Mittelfeld der rigideren OECD-Länder entspricht.

Kriterium 3 behandelt die **Kündigungsfrist**, wobei in drei Subkategorien Mitarbeiter mit unterschiedlicher Länge der Betriebszugehörigkeit bis zur Kündigung betrachtet

werden. Beträgt die Betriebszugehörigkeit des Mitarbeiters 9 Monate, finden sich Kündigungsfristen mit den Kategorien keine (0), bis zu 0,4 Monate (1), bis zu 0,8 Monate (2), bis zu 1,2 Monate (3), weniger als 1,6 Monate (4), weniger als 2 Monate (5), und mindestens 2 Monate (6). Beträgt die Betriebszugehörigkeit 4 Jahre, unterscheidet man Kündigungsfristen in den Kategorien keine (0), bis zu 0,75 Monate (1), bis zu 1,25 Monate (2), weniger als 2 Monate (3), weniger als 2,5 Monate (4), weniger als 3,5 Monate (5) und mehr als 3,5 Monate (6). Beträgt die Betriebszugehörigkeit zum Zeitpunkt der Kündigung 20 Jahre, kategorisiert man die Kündigungsfristen weniger als 1 Monat (0), bis zu 2,75 Monate (1), weniger als 5 Monate (2), weniger als 7 Monate (3), weniger als 9 Monate (4), weniger als 11 Monate (5), mindestens 11 Monate (6). Deutschland werden für 9 Monate Betriebszugehörigkeit des Mitarbeiters vier Wochen Kündigungsfrist zugeordnet, entsprechend 3 Punkte, und liegt damit im Mittelfeld der OECD-Länder. Bei 4 Jahren Betriebszugehörigkeit ist es ein Monat, entsprechend 2 Punkte, was hinsichtlich der Flexibilität im internationalen Vergleich im hinteren Mittelfeld anzusiedeln ist. Bei 20 Jahren Betriebszugehörigkeit ergeben sich 7 Monate Kündigungsfrist, entsprechend 4 Punkte, dem höchsten Wert hinter dem rigidesten Land Belgien.

Kriterium 4 betrifft **Abfindungszahlungen**, wobei wiederum die vorgenannten Beispiele der Betriebszugehörigkeit verwendet werden. Beträgt diese 9 Monate, finden sich Abfindungen mit den Kategorien keine (0), bis zu 0,5 Monatsgehälter (1), bis zu einem Monatsgehalt (2), bis zu 1,75 Monatsgehälter (3), bis zu 2,5 Monatsgehälter (4), weniger als 3 Monatsgehälter (5) und mindestens 3 Monatsgehälter (6). Beträgt die Betriebszugehörigkeit 4 Jahre, unterscheidet man Abfindungen in den Kategorien keine (0), bis zu 0,5 Monatsgehälter (1), bis zu einem Monatsgehalt (2), bis zu 2 Monatsgehälter (3), bis zu 3 Monatsgehälter (4), weniger als 4 Monatsgehälter (5), und mindestens 4 Monatsgehälter (6). Beträgt die Betriebszugehörigkeit zum Zeitpunkt der Kündigung 20 Jahre, kategorisiert man die Abfindungszahlungen keine (0), bis zu 3 Monatsgehältern (1), bis zu 6 Monatsgehältern (2), bis zu 10 Monatsgehältern (3), bis zu 12 Monatsgehältern (4), bis zu 18 Monatsgehältern (5), und mehr als 18 Monatsgehälter (6). Deutschland werden im OECD-Indikator 0 Punkte zugewiesen, da es für alle Betriebszugehörigkeiten den Arbeitgebern grundsätzlich freigestellt ist, eine Abfindung anzubieten. Damit zählt Deutschland für Abfindungszahlungen zu den flexibelsten Ländern. Weitere Kriterien beziehen sich auf Entlassungsregelungen im Arbeitsrecht, bei denen zwischen „gerechtfertigten“ und „unfairen“ Entlassungen unterschieden wird. Letztere werden gegebenenfalls rechtlich erschwert.

Kriterium 5 beschreibt die **Bedingungen für eine gerechtfertigte Entlassung** und vergibt entsprechend Punkte für Einschränkungen. Genügt eine Begründung aufgrund mangelnder Fähigkeiten des Beschäftigten oder des Wegfalls der Aufgabe (0 Punkte), müssen soziale Erwägungen, Alter oder Betriebserfahrung einbezogen werden (2 Punkte), müssen Trainingsmaßnahmen oder Einarbeitungen in andere Aufgaben unternommen werden (4 Punkte), oder sind gar mangelnde Fähigkeiten des Beschäftigten kein Entlassungsgrund (6 Punkte)? Deutschland werden für dieses Kriterium 4 Punkte zugewiesen und liegt entsprechend im oberen Mittelfeld der nach Rigidität geordneten OECD-Länder.

Kriterium 6 bezieht sich auf die **Länge der maximal zulässigen Probezeit**, für die kein Kündigungsschutz besteht, mit sieben Kategorien (Indexpunkte in Klammern): Mindestens 24 Monate (0), mehr als 12 Monate (1), mehr als 9 Monate (2), mehr als

5 Monate (3), mehr als 2,5 Monate (4), mindestens 1,5 Monate (5), weniger als 1,5 Monate (6). Für Deutschland beträgt der Wert 6 Monate, was 3 Punkten entspricht. Deutschland liegt damit im unteren Mittelfeld einer Rangliste nach Rigidität.

Kriterium 7 bezieht sich auf die über die gewöhnliche Abfindung hinausgehende **Zahlung an einen „unfair“ Entlassenen**, die diesen etwa für weitere Lohnzahlungen entschädigen soll oder als Schmerzensgeld interpretiert werden kann. Für diese Zahlung wird ein Standardszenario mit 20 Jahren Betriebszugehörigkeit unterstellt. Typische in Monatsgehältern zu leistende Zahlungen werden mit den in Klammern angegebenen Indexpunkten versehen: Höchstens 3 (0), höchstens 8 (1), höchstens 12 (2), höchstens 18 (3), höchstens 24 (4), höchstens 30 (5), mehr als 30 Monatsgehälter (6). Für Deutschland wird die typische Kompensationszahlung auf 18 Monatsgehälter angesetzt, entsprechend 3 Punkten im Indikator. Damit liegt Deutschland hinter Schweden und Italien in der Spitzengruppe der am stärksten regulierten Länder.

Kriterium 8 behandelt die **Möglichkeit einer (zwangsweisen) Wiedereinstellung**, sofern die Entlassung für ungerechtfertigt gehalten wird, mit 4 Kategorien (Indexpunkte in Klammern): Besteht in einem derartigen Fall kein Anspruch auf Wiedereinstellung (0), erfolgt diese nur in Ausnahmefällen (2 Punkte), oft (4) oder gar in aller Regel (6). Deutschland werden hier aufgrund der gängigen Praxis, das Arbeitsverhältnis gegen eine Abfindungszahlung aufzulösen, 3 Punkte zugeordnet, was im Mittelfeld der OECD-Länder liegt.

Kriterium 9 betrifft die abschließende **Rechtssicherheit einer ergangenen Kündigung**. Kategorisiert wird die maximale Zeitspanne für die Erhebung einer Kündigungsschutzklage unter Hinweis auf eine ungerechtfertigte Entlassung. Falls diese vor der Entlassung erfolgen muss, werden 0 Indexpunkte zugewiesen. Ansonsten ist die Kategorisierung gemäß der maximalen Zahl der Monate nach der Entlassung bis zu Einreichung der Klage, mit Indexpunkten in Klammern: Höchstens 1 Monat (1), höchstens 3 Monate (2), höchstens 6 Monate (3), höchstens 9 Monate (4), höchstens 12 Monate (5), mehr als 12 Monate (6).

Deutschland wird hier eine Ausschlussfrist von drei Wochen zugeordnet, was 1 Punkt im Index entspricht, ein geringer Wert im OECD-Vergleich.

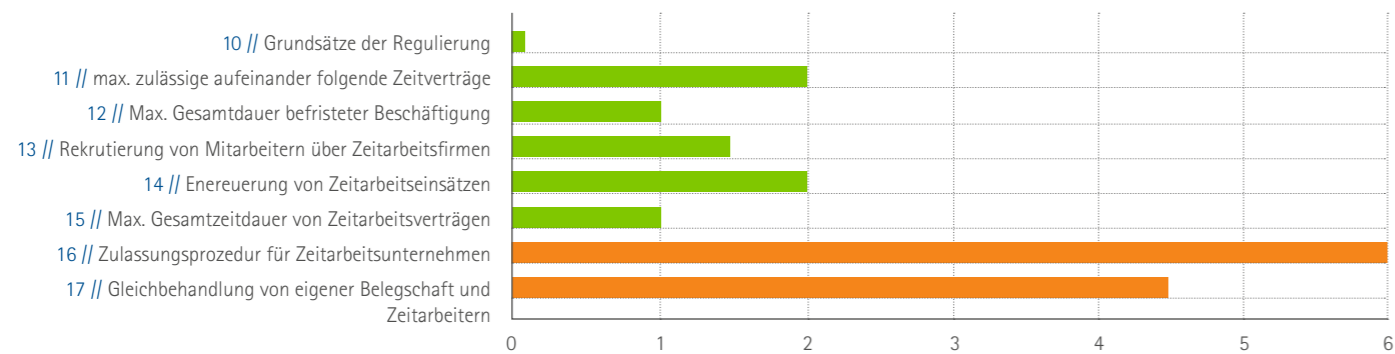
Fazit



Insgesamt ergibt sich für Deutschland beim individuellen Kündigungsschutz ein gemischtes Bild, mit hoher Flexibilität hinsichtlich der Kriterien 4 (Abfindung bei regulärer Kündigung) und 9 (Rechtssicherheit) und starker Rigidität in den Kriterien 1 (Mitwirkung Dritter) und 7 (Abfindung bei unfairer Kündigung). Bis auf das Kriterium 1, bei dem die USA mit einem Indexwert von 0,54 das flexibelste Land ist, findet sich für jedes einzelne Kriterium mindestens ein OECD-Land mit einem maximalen Flexibilität anzeigenden Indexwert von 0 Punkten: Genannt seien die USA für die Kriterien 2-5, das Vereinigte Königreich für Kriterium 6, Estland bei Kriterium 7, und die Schweiz für die Kriterien 8 und 9.

2.2 Befristete Beschäftigung

Abb. 2: Kriterien zur Regulierung der befristeten Beschäftigung und Punktwerte für Deutschland



Quelle: OECD (2013b,2014), eigene Darstellung. Punktwerte von besonders flexibel (0) bis besonders rigide (6).

Abbildung 2 zeigt die sich auf die Regulierungen der befristeten Beschäftigung beziehenden Kriterien und die Punktwerte für Deutschland. Die Details sehen wie folgt aus:

Kriterium 10 bezieht sich auf **Grundsätze der Regulierung** mit vier qualitativen Kategorien (Indexpunkte in Klammern). Wenn die Verwendung befristeter Arbeitsverträge ohne Auflagen erlaubt ist, gibt es 0 Punkte. Ist sie hingegen nur in Ausnahmefällen möglich, etwa durch Bindung an ebenso befristete Aufgaben, gibt es 6 Punkte. Dazwischen liegen Fälle, in denen Ausnahmen auf Seiten der Unternehmen und auf Seiten der Beschäftigten liegen (2 Punkte) und solche, bei denen die Ausnahmen auf Seiten der Beschäftigten oder auf Seiten des Unternehmens liegen (4 Punkte). Deutschland ist hier mit 0 Punkten unter den flexibelsten Ländern, was insbesondere mit großer Flexibilität bei älteren Beschäftigten und Langzeitarbeitslosen begründet wird.

Kriterium 11 kategorisiert gemäß der Zahl der **maximal zulässigen aufeinander folgenden Zeitverträge** (Kettenverträge). Ist diese unbeschränkt (0), sind es mindestens 5 (1), sind es mindestens 4 (2), sind es mindestens 3 (3), sind es mindestens 2 (4), sind es mindestens 1,5 (5), sind es höchstens 1,5 (6). Da die Frage eigentlich nur eine ganzzahlige Antwort zulässt, ist die Unterscheidung der Kategorien „mindestens 1,5“ und „mindestens 2“ nur sinnvoll, wenn das nationale Arbeitsrecht keine einheitliche Handhabung vorsieht. Deutschland werden hier im Hinblick auf eine Standardregelung mit maximal vier Verträgen bei einer Gesamtdauer von 2 Jahren 2 Punkte zugeordnet. Damit liegt Deutschland in Hinsicht auf die Strenge der Regulierung im hinteren Mittelfeld. Im Koalitionsvertrag 2018 von Union und SPD ist eine neue Standardregelung mit maximal zwei Verträgen bei einer Gesamtdauer von 18 Monaten vorgesehen, was hier 4 Punkten und damit einem Platz unmittelbar hinter den am strengsten regulierenden Ländern entspricht.

Kriterium 12 beschreibt die **maximale Gesamtdauer für eine befristete Beschäftigung** mit aufeinander folgenden Zeitverträgen, mit sieben Kategorien. Ist die maximale Dauer unter 12 Monaten (6 Punkte), unterhalb von 18 Monaten (5), unterhalb von 24 Monaten (4), unterhalb von 30 Monaten (3), unterhalb von 36 Monaten (2), mehr als 36 Monate (1) oder unbegrenzt (0). Deutschland wird im Hinblick auf eine Standardregelung für 24 Monate und eine Ausnahmeregelung von 48 Monaten im Fall einer

Unternehmensgründung 1 Punkt zugeordnet und liegt entsprechend bei dieser Frage unter den flexibleren Ländern. Nach Koalitionsvertrag 2018 von Union und SPD soll die neue Standardregelung die Gesamtlaufzeit auf 18 Monate beschränken. Sofern die OECD den neuen Standard zur Basis ihrer Bewertung erhebt, würde dies 4 Punkten und damit einem Platz unter den rigidesten Ländern entsprechen.

Fünf weitere Kriterien beziehen auf den speziellen Fall des Einsatzes von Zeitarbeit. Kriterium 13 behandelt die grundsätzliche Regulierung der **Rekrutierung von Mitarbeitern über Zeitarbeitsfirmen**. Ist dies stets illegal, werden 6 Punkte vergeben. Ist dies uneingeschränkt oder mit minimalen Einschränkungen erlaubt, ist der Beitrag zum Index 0 Punkte. Dazwischen liegen die Kategorien, nach denen Zeitarbeit nur für bestimmte Branchen erlaubt ist (4,5), für alle Branchen, aber nur aus bestimmten nachvollziehbaren Gründen (3), oder die generelle Erlaubnis unter dem Vorhalt bestimmte Ausnahmen steht (1,5 Punkte). Deutschland werden hier unter Verweis auf generelle Erlaubnis mit Ausnahmeregelungen im Bausektor 1,5 Punkte zugeordnet, was einem Platz unter den rigidere Ländern entspricht.

Kriterium 14 bezieht sich auf vorhandene Restriktionen für mögliche **Erneuerungen von Zeitarbeitseinsätzen**. Existieren solche Restriktionen, werden 4 Punkte zugewiesen, anderenfalls erhält der Indikator 2 Punkte. Deutschland werden hier 2 Punkte zugewiesen und ist damit unter den flexiblen Ländern.

Kriterium 15 bezieht sich auf die **maximale Gesamtzeitdauer von Zeitarbeitsverträgen**, gegebenenfalls als Summe einer Kette von Verträgen. Die Punktezuweisung erfolgt in sieben Kategorien, wobei eine unbegrenzte Verwendung mit 0 Punkten versehen wird. Alternativ liegt die Gesamtdauer bei höchstens 6 Monaten (6), weniger als 12 Monaten (5), weniger als 18 Monaten (4), weniger als 24 Monaten (3), weniger als 36 Monaten (2) oder mehr als 36 Monaten (1). Deutschland ist hier mit 1 Punkt unter den flexibelsten Ländern. Zwar gab es zum Zeitpunkt der Indexfestsetzung 2013 keine gesetzliche Beschränkung, wohl aber die Möglichkeit der Beschränkung durch Tarifverträge, wovon in der Metallindustrie Gebrauch gemacht wurde. Mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes 2017 wurde eine gesetzliche Höchstüberlassungsdauer von 18 Monaten eingeführt. Diese enthält allerdings Möglichkeiten der Abweichung nach oben durch Tarifverträge (zum Beispiel 48 Monate in der Metallindustrie) oder Betriebsvereinbarungen. Sofern die OECD den gesetzlichen Standard zur Grundlage der Bewertung erhebt, wären Deutschland hier nach der Reform 4 Indexpunkte zuzuweisen.

Kriterium 16 betrifft die **Zulassungsprozedur für Zeitarbeitsunternehmen**. Falls es keine amtliche Zulassung oder spezifischen Berichtspflichten gibt, werden 0 Punkte zugewiesen. Sind umgekehrt sowohl eine behördliche Genehmigung als auch besondere Berichtspflichten erforderlich, entspricht dies 6 Punkten. Dazwischen liegen die Fälle von amtlicher Autorisierung ohne weitere Berichtspflichten (2) und die Pflicht zu regelmäßigen Berichten in Abwesenheit einer speziellen Genehmigung zur Gründung eines Zeitarbeitsunternehmens (4). Hier liegt Deutschland mit 6 Punkten aufgrund der Zulassungsvoraussetzung durch die Bundesagentur für Arbeit und den Berichtspflichten zusammen mit einigen anderen Ländern an der Spitze der striktesten OECD-Länder.

Kriterium 17 beschreibt die Regelungen zur etwaigen **Gleichbehandlung von eigener Belegschaft und von Zeitarbeitsunternehmen** entsandten Mitarbeitern. Bestehen

Fazit

Auch für den Bereich der befristeten Beschäftigung ist das Gesamtbild für Deutschland uneinheitlich. Während die Kriterien 10 (Grundsätzliche Erlaubnis der Befristung) und 15 (maximale Gesamtlauzeit von Zeitverträgen) auf hohe Flexibilität verweisen, erscheint das deutsche Recht hinsichtlich der Kriterien 16 (Zulassung von Zeitarbeitsunternehmen) und 17 (Gleichbehandlungsvorschriften) recht rigide. Wiederum besteht für Deutschland Spielraum für weitere Flexibilisierung, da die jeweils flexibelsten Länder bei den Kriterien 10-13 und 15-17 den Wert 0 aufweisen, namentlich die USA (außer Kriterium 16) und Neuseeland (Kriterien 15-17).

keine Restriktionen, werden 0 Indexpunkte zugewiesen. Bestehen Regulierungen für gleiche Lohn- und sonstigen Arbeitsbedingungen, werden 6 Punkte zugewiesen, sind entweder nur Lohnzahlungen oder nur sonstige Arbeitsbedingungen betroffen, werden 3 Punkte zugewiesen. Hier werden für Deutschland 4,5 Punkte angesetzt, was einem Platz im Mittelfeld entspricht. Die Begründung für die Punktezuweisung liegt darin, dass einerseits grundsätzliche Gleichbehandlungsvorschriften existieren, andererseits aber den regulär Beschäftigten gewisse Privilegien auf Basis von Tarifverträgen eröffnet werden können.

2.3 Massentlassungen

Abb. 3: Kriterien zur Regulierung von Massentlassungen und Punktwerte für Deutschland

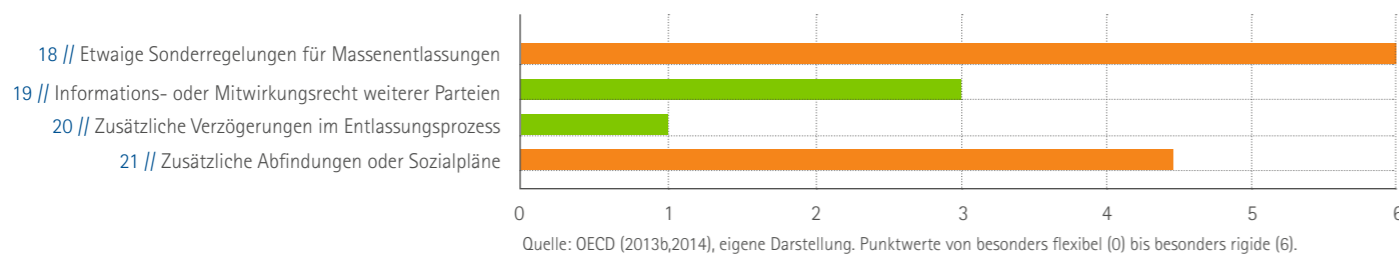


Abbildung 3 zeigt die Kriterien, die sich auf Regulierungen im Zusammenhang mit kollektiven Entlassungen beziehen, die hier auch Massentlassungen genannt sind, sowie die Deutschland zugeordneten Punktwerte. Die Kriterien stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Kriterium 18 bezieht sich auf die Grenze für etwaige **Sonderregelungen für Massentlassungen**. Besteht keine derartige Regelung, wird ein Indexwert 0 zugewiesen. Betrachtet wird, ob solche speziellen Regelungen bereits bei Entlassungen von weniger als 10 Mitarbeitern (6), bei weniger als 20 Entlassungen (4,5), bei weniger als 50 Entlassungen (3), oder erst bei mindestens 50 Entlassungen (1,5) gelten. Deutschland werden hier 6 Punkte zugewiesen, da Sonderregelungen bereits bei mehr als fünf Entlassungen aus einer Gesamtbelegschaft zwischen 21 und 59 Beschäftigten greifen. In dieser Hinsicht gehört Deutschland also zu den rigidesten Ländern.

Kriterium 19 bezieht sich auf **Informations- oder Mitwirkungsrechte weiterer Parteien**, wie zum Beispiel dem Betriebsrat oder der Arbeitsagentur. Als Indexzuweisungen ergeben sich 0 Punkte, wenn keine weitere Partei einbezogen werden muss, 3 Punkte, wenn eine dritte Partei einbezogen werden muss, und 6 Punkte, wenn mindestens zwei Parteien einbezogen werden müssen. Deutschland werden hier aufgrund des

Einbezugs des Betriebsrates 3 Punkte zugewiesen, was einer Platzierung im hinteren Mittelfeld der nach Flexibilität geordneten OECD-Länder entspricht.

Kriterium 20 misst **zusätzliche Verzögerungen im Entlassungsprozess** in Tagen, die über die Verzögerungen bei individuellen Entlassungen hinaus gehen, mit sieben Kategorien und Indexpunkten in Klammern. Es gibt keine zusätzlichen Verzögerungen (0), diese betragen weniger als 25 Tage (1), weniger als 30 Tage (2), weniger als 50 Tage (3), weniger als 70 Tage (4), weniger als 90 Tage (5), mindestens 90 Tage (6). Für Deutschland ergibt sich 1 Punkt aufgrund einer für 14 Tage angesetzten Verhandlungsperiode mit dem Betriebsrat, was wiederum im hinteren Mittelfeld der Flexibilitätstrangliste der OECD liegt.

Kriterium 21 bezieht sich auf **zusätzliche Abfindungen oder Sozialpläne** im Fall kollektiver Entlassungen, wobei Sozialpläne etwa Maßnahmen der Weiterbeschäftigung oder Umschulung enthalten. Werden sowohl zusätzliche Abfindungen als auch Sozialpläne gefordert, wird dies mit 6 Indexpunkten bewertet. Kommt es nur zu zusätzlichen Abfindungen oder nur zu einem Sozialplan, werden 3 Indexpunkte angesetzt. Gibt es keine derartigen Zusatzregelungen, wird dies mit 0 Indexpunkten bewertet. Deutschland werden unter Hinweis auf Sozialpläne, die in der Praxis regelmäßig zu Abfindungszahlungen führen, 4,5 Punkte zugewiesen. Damit liegt Deutschland hinter Belgien zusammen mit Luxemburg und Mexiko in der Spitzengruppe der rigidesten Länder.

Fazit

Insgesamt zeigt sich für den Bereich der Massentlassungen in Deutschland ein hohes Ausmaß der Rigidität bezüglich der Kriterien 18 (Grenze für Sonderregelungen) und 21 (Zusatzkosten über Sozialpläne). Dies bestätigt auch ein Vergleich mit den beiden hier für alle vier Kriterien flexibelsten Ländern Neuseeland und Chile, denen jeweils 0 Punkte zugeordnet werden.



2.4 Gewichtungen und Zusammenfassung der Teilindikatoren

Die zusammengesetzten Indikatoren für den individuellen Kündigungsschutz werden wie folgt gewichtet (siehe OECD (2017 b), Tabellen A1 und A2):

Die Kriterien 1 und 2 erhalten in der Summe ein Gewicht von 1/3, die Kriterien 3 und 4 ebenfalls 1/3, die Kriterien 5 bis 8 ebenfalls 1/3 (gilt für die Indexversionen 1 und 2, in denen Kriterium 9 ignoriert wird). In Version 3 wird Kriterium 9 einbezogen, und die Kriterien 5-9 gehen in der Summe mit 1/3 ein. Innerhalb der ersten Gruppe werden die Kriterien 1 und 2 identisch gewichtet. Innerhalb der zweiten Gruppe erhalten die drei Teile von Kriterium 3 gemäß der Betriebszugehörigkeit ein Gewicht von je 3/21 und die die drei Teile von Kriterium 4 ein Gewicht von je 4/21. Innerhalb der dritten Gruppe erhalten die Kriterien 5-8, respektive 5-9, jeweils identische Gewichte.

Wird der Gesamtindikator für individuelle und kollektiven Kündigungsschutz betrachtet, erhält der wie oben beschrieben gebildete Indikator für den individuellen Kündigungsschutz das Gewicht 5/7 und der Indikator für Massenentlassungen 2/7. Dabei gehen innerhalb der Kriteriengruppe zum kollektiven Kündigungsschutz die Kriterien 18-21 mit identischem Gewicht ein. Relativ zu einem ungewichteten Mittelwert erhält somit der individuelle Kündigungsschutz ein etwas erhöhtes Gewicht, was bei der Betrachtung nach Einzelkriterien auch für die Kriterien 1-4 zutrifft.

Der Teilindikator für befristete Verträge erhält folgende Gewichte: Die Hälfte des Gesamtgewichts entfällt auf die Kriterien 10 bis 12, die andere Hälfte auf die Kriterien zur Zeitarbeit 13-17. Innerhalb der ersten Gruppe erhält Kriterium 10 das Gewicht 1/2, die Kriterien 11 und 12 jeweils 1/4. In der zweiten Gruppe werden in den Versionen 1 und 2 die Fragen 16 und 17 ignoriert. Dann erhält Kriterium 13 ein Gewicht 1/2, die Kriterien 14 und 15 jeweils 1/4. In der Version 3 erhält Kriterium 13 das Gewicht 1/3, die Kriterien 14-17 jeweils 1/6. Eine erhöhte Gewichtung erfahren somit die Kriterien 10 und 13, die die jeweiligen Grundsätze der Regulierung beschreiben.

Aus den resultierenden Teilindikatoren werden zwei Gesamtindikatoren konstruiert. Der Summenindex I ist ein ungewichtetes arithmetisches Mittel aus den Indikatoren für Zeitverträge (Kriterien 10-17) und reguläre Verträge (Kriterien 1-9). Der Summenindex II gewichtet die Teilindikatoren wie folgt: Mit 5/12 geht der Teilindikator für reguläre Verträge ein, mit 5/12 der für befristete Verträge, und mit 2/12 der für Massenentlassungen.

Bei separater Ausgabe enthält der Indikator für unbefristete Verträge nicht das Kriterium 9. Entsprechend enthält der Indikator für befristete Verträge nicht die Kriterien 16 und 17.

2.5 Die Indikatoren im internationalen Vergleich

Tabelle 1 zeigt ausgewählte Einzelindikatoren der Arbeitsmarktflexibilität der OECD im internationalen Vergleich für das jüngste verfügbare Jahr 2013. Lediglich für das Vereinigte Königreich beziehen sich die Daten auf 2014. Im Indikator für den individuellen und kollektiven Kündigungsschutz (OECD 2017e, Version 3) liegt Deutschland bei einem Wert von 2,84 und damit auf Platz 31. Noch rigider sind nur Belgien mit 2,99, die Niederlande mit 2,94 und Italien mit 2,89. Die flexibelsten Länder sind demnach Neuseeland mit 1,01, die USA mit 1,17, und Kanada mit 1,51.

Im Indikator für den individuellen Kündigungsschutz (OECD 2017d, Version 3) liegt Deutschland gleichauf mit Chile auf Platz 28 bei einem Wert von 2,53 unter den rigideren OECD-Staaten. Noch rigider sind nur Portugal mit 3,01, die Tschechische Republik mit 2,87 und die Niederlande mit 2,84, Frankreich mit 2,60 und Italien mit 2,55. Die flexibelsten Länder sind demnach die USA mit 0,49, Kanada mit 0,92 und das Vereinigte Königreich mit 1,18.

Im Indikator für spezielle Regulierungen bei Massenentlassungen (OECD 2017f) ist Deutschland gleichauf mit Ungarn und der Schweiz mit einem Wert von 3,63 unter den restriktivsten Ländern auf Platz 28. Noch stärker regulieren nur Belgien mit einem Indikatorwert von 5,13, Mexiko (4,38), Luxemburg (3,88) und Italien (3,75). Die niedrigsten Werte in dieser Kategorie haben Neuseeland (0,00), Chile (0,00) und Finnland (1,63).

Im Indikator für befristete Verträge (OECD 2017c, Version 1) liegt Deutschland mit einem Indexwert von 1,13 zusammen mit der Schweiz im vorderen Mittelfeld der flexibelsten Staaten auf Platz 12. An der Spitze liegen Kanada und die USA mit 0,25, sowie das Vereinigte Königreich mit 0,38. Die rigidesten Länder sind demnach die Türkei mit 4,88, Luxemburg mit 3,75, Frankreich mit 3,63, sowie Norwegen, Estland und Chile mit jeweils 3,00. In der zeitlichen Entwicklung hat die Flexibilität in Deutschland zugenommen: Von 1990 bis 1994 liegt der Wert bei 3,25, fällt 1995 auf 3,13, 1997 auf 2,50, 1998 auf 2,00, und 2003 auf 1,00. Erst am Ende der Reihe ergibt sich von 2012 auf 2013 wiederum ein Anstieg auf 1,13.

Im Regulierungsindikator für befristete Formen der Beschäftigung (OECD 2017c, Version 3), in den der Einsatz von Zeitarbeit mit weiteren Kriterien eingeht, liegt Deutschland im Jahr 2013 mit einem Indexwert von 1,75 auf Platz 13 im vorderen Mittelfeld der flexibleren Länder. An der Spitze liegen Kanada mit 0,21, die USA mit 0,33 und das Vereinigte Königreich mit 0,54. Die rigidesten OECD-Länder sind hier die Türkei mit 4,96, Luxemburg mit 3,83 und Frankreich mit 3,75.

Fazit



Insgesamt zeigen die Indikatoren an, dass das Arbeitsrecht in den Vereinigten Staaten, in Kanada und im Vereinigten Königreich in allen Teilen zu den flexibelsten gehört. Deutschland zählt mit Ausnahme der grundsätzlichen Regelungen für befristete Arbeitsverträge zu den rigideren Ländern, was sich vor allem mit einem hohen Wert im Indikator zu Sonderregelungen bei Massenentlassungen bemerkbar macht.

Tabelle 1: Einzelindikatoren der OECD

| Individueller und kollektiver Kündigungsschutz | | | Individueller Kündigungsschutz | | | Regelungen zu Massenentlassungen | | |
|--|------------------------|---------------|--------------------------------|------------------------|---------------|----------------------------------|------------------------|---------------|
| Rang | Land | Indikatorwert | Rang | Land | Indikatorwert | Rang | Land | Indikatorwert |
| 1 | Neuseeland | 1,01 | 1 | Vereinigte Staaten | 0,49 | 1 | Chile | 0,00 |
| 2 | Vereinigte Staaten | 1,17 | 2 | Kanada | 0,92 | | Neuseeland | 0,00 |
| 3 | Kanada | 1,51 | 3 | Vereinigtes Königreich | 1,18 | 3 | Finnland | 1,63 |
| 4 | Vereinigtes Königreich | 1,59 | 4 | Neuseeland | 1,41 | 4 | Israel | 1,88 |
| 5 | Chile | 1,80 | 5 | Ungarn | 1,45 | | Korea | 1,88 |
| 6 | Australien | 1,94 | 6 | Irland | 1,50 | | Portugal | 1,88 |
| 7 | Estland | 2,07 | | Schweiz | 1,50 | 7 | Tschechische Republik | 2,31 |
| | Irland | 2,07 | 8 | Australien | 1,57 | 8 | Norwegen | 2,50 |
| | Ungarn | 2,07 | 9 | Japan | 1,62 | | Schweden | 2,50 |
| 10 | Japan | 2,09 | 10 | Estland | 1,74 | 10 | Türkei | 2,63 |
| 11 | Schweiz | 2,10 | 11 | Slowakei | 1,81 | | Vereinigtes Königreich | 2,63 |
| 12 | Finnland | 2,17 | 12 | Mexiko | 1,91 | 12 | Australien | 2,88 |
| | Korea | 2,17 | 13 | Spanien | 1,95 | | Dänemark | 2,88 |
| 14 | Israel | 2,22 | 14 | Slowenien | 1,99 | | Estland | 2,88 |
| 15 | Slowakei | 2,26 | 15 | Island | 2,04 | | Polen | 2,88 |
| 16 | Norwegen | 2,31 | 16 | Griechenland | 2,07 | | Vereinigte Staaten | 2,88 |
| 17 | Dänemark | 2,32 | 17 | Dänemark | 2,10 | 17 | Kanada | 2,97 |
| 18 | Türkei | 2,33 | 18 | Österreich | 2,12 | 18 | Niederlande | 3,19 |
| 19 | Spanien | 2,36 | 19 | Belgien | 2,14 | 19 | Griechenland | 3,25 |
| 20 | Polen | 2,39 | 20 | Polen | 2,20 | | Japan | 3,25 |
| | Slowenien | 2,39 | 21 | Türkei | 2,21 | | Österreich | 3,25 |
| 22 | Griechenland | 2,41 | 22 | Norwegen | 2,23 | 22 | Frankreich | 3,38 |
| 23 | Österreich | 2,44 | 23 | Luxemburg | 2,28 | | Slowakei | 3,38 |
| 24 | Island | 2,46 | 24 | Korea | 2,29 | | Slowenien | 3,38 |
| 25 | Schweden | 2,52 | 25 | Israel | 2,35 | | Spanien | 3,38 |
| 26 | Mexiko | 2,62 | 26 | Finnland | 2,38 | 26 | Irland | 3,50 |
| 27 | Tschechische Republik | 2,66 | 27 | Schweden | 2,52 | | Island | 3,50 |
| 28 | Portugal | 2,69 | 28 | Chile | 2,53 | 28 | Deutschland | 3,63 |
| 29 | Luxemburg | 2,74 | | Deutschland | 2,53 | | Schweiz | 3,63 |
| 30 | Frankreich | 2,82 | 30 | Italien | 2,55 | | Ungarn | 3,63 |
| 31 | Deutschland | 2,84 | 31 | Frankreich | 2,60 | 31 | Italien | 3,75 |
| 32 | Italien | 2,89 | 32 | Niederlande | 2,84 | 32 | Luxemburg | 3,88 |
| 33 | Niederlande | 2,94 | 33 | Tschechische Republik | 2,87 | 33 | Mexico | 4,38 |
| 34 | Belgien | 2,99 | 34 | Portugal | 3,01 | 34 | Belgien | 5,13 |

Tabelle 1, Fortsetzung

| Befristete Verträge | | | Befristete Formen der Beschäftigung | | |
|---------------------|------------------------|---------------|-------------------------------------|------------------------|---------------|
| Rang | Land | Indikatorwert | Rang | Land | Indikatorwert |
| 1 | Kanada | 0,25 | 1 | Kanada | 0,21 |
| | Vereinigte Staaten | 0,25 | | Vereinigte Staaten | 0,33 |
| 3 | Vereinigtes Königreich | 0,38 | 3 | Vereinigtes Königreich | 0,54 |
| 4 | Irland | 0,63 | 4 | Neuseeland | 0,92 |
| | Island | 0,63 | 5 | Australien | 1,04 |
| 6 | Schweden | 0,81 | 6 | Niederlande | 1,17 |
| 7 | Australien | 0,88 | | Schweden | 1,17 |
| | Israel | 0,88 | 8 | Irland | 1,21 |
| | Japan | 0,88 | 9 | Japan | 1,25 |
| 10 | Niederlande | 0,94 | 10 | Island | 1,29 |
| 11 | Neuseeland | 1,00 | 11 | Schweiz | 1,38 |
| 12 | Deutschland | 1,13 | 12 | Israel | 1,58 |
| | Schweiz | 1,13 | 13 | Deutschland | 1,75 |
| 14 | Ungarn | 1,25 | 14 | Dänemark | 1,79 |
| 15 | Österreich | 1,31 | 15 | Finnland | 1,88 |
| 16 | Dänemark | 1,38 | 16 | Ungarn | 2,00 |
| 17 | Tschechische Republik | 1,44 | 17 | Slowenien | 2,13 |
| 18 | Finnland | 1,56 | | Tschechische Republik | 2,13 |
| 19 | Polen | 1,75 | 19 | Österreich | 2,17 |
| | Slowakei | 1,75 | 20 | Mexico | 2,29 |
| 21 | Portugal | 1,81 | 21 | Polen | 2,33 |
| | Slowenien | 1,81 | | Portugal | 2,33 |
| 23 | Italien | 2,00 | 23 | Belgien | 2,42 |
| 24 | Mexiko | 2,06 | | Chile | 2,42 |
| 25 | Korea | 2,13 | | Slowakei | 2,42 |
| 26 | Griechenland | 2,25 | 26 | Korea | 2,54 |
| 27 | Belgien | 2,38 | 27 | Italien | 2,71 |
| 28 | Spanien | 2,56 | 28 | Griechenland | 2,92 |
| 29 | Chile | 3,00 | 29 | Estland | 3,04 |
| | Estland | 3,00 | 30 | Spanien | 3,17 |
| | Norwegen | 3,00 | 31 | Norwegen | 3,42 |
| 32 | Frankreich | 3,63 | 32 | Frankreich | 3,75 |
| 33 | Luxemburg | 3,75 | 33 | Luxemburg | 3,83 |
| 34 | Türkei | 4,88 | 34 | Türkei | 4,96 |

Quelle: OECD (2017a, 2017c), eigene Darstellung. Indikatorwerte von besonders flexibel (0) bis besonders rigide (6).

2.6 Flexibilitätsindikator und Arbeitslosigkeit

Eine Reihe von empirischen Arbeiten versucht, den Einfluss institutioneller Faktoren auf die Arbeitslosigkeit in den Ländern der OECD über längere Zeiträume (üblicherweise ab 1960) zu bestimmen. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Arbeitslosigkeit zum einen im Konjunkturzyklus schwankt, andererseits aber auch durch politisch gesetzte so genannte „institutionelle“ Faktoren bestimmt wird. Zu letzteren gehören unter anderem das Niveau der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, die maximale Bezugsdauer für Arbeitslosengeld, der gewerkschaftliche Organisationsgrad, das Niveau der Abgaben auf Arbeit, aber auch die Arbeitsmarktflexibilität. Die Arbeitsmarktflexibilität wird dabei gewöhnlich durch einen Indikator dargestellt, der eine hohe Korrelation mit dem OECD-Indikator besitzt und für den auch Werte vor der Erstveröffentlichung des OECD-Indikators im Jahr 1985 zugeordnet werden können.

Die Herausforderung dieser Studien besteht darin, die Einflüsse der institutionellen Faktoren von den konjunkturellen Faktoren zu trennen. Dazu werden mehrjährige Durchschnitte betrachtet, was wiederum die Zahl der beobachteten Perioden reduziert und damit den statistischen Nachweis der Wirksamkeit der einzelnen Variablen auf die Arbeitslosigkeit erheblich erschwert. Allerdings erlaubt dieses Vorgehen eine bessere Einschätzung der durchschnittlichen Wirkung einer institutionellen Änderung im Konjunkturzyklus. Dieser Aspekt ist im Bereich der Arbeitsmarktflexibilität von besonderer Bedeutung, wenn eine geringere Flexibilität den Aufbau von Beschäftigung im Aufschwung ebenso bremst wie den Abbau von Beschäftigung in der Rezession. Diesem Bild differenzierter Wirkungen entsprechend finden Nickell und Layard (1999), dass eine geringere Arbeitsmarktflexibilität die Langzeitarbeitslosenquote erhöht, die Kurzarbeitslosenquote hingegen senkt.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass sich je nach Studie und Spezifikation der Schätzgleichung der Arbeitsmarktflexibilitätsindikator regelmäßig als signifikant erweist, das heißt einen statistisch von Null verschiedenen Einfluss aufweist. Typischerweise resultiert dann, dass höhere Arbeitsmarktflexibilität die Arbeitslosigkeit senkt (Blanchard und Wolfers, 2000, Nickell et al. 2005, Rottmann und Flaig 2013), wobei in anderen Studien aber kein signifikanter Einfluss nachgewiesen werden konnte, und vereinzelt sich sogar ein die Arbeitslosigkeit steigernder Effekt ergibt (Belot und van Ours, 2004). Das Problem der verschwindenden Signifikanz bei deutlich reduzierter Zahl der Datenpunkte zeigt sich deutlich in der Arbeit von Flaig und Rottmann (2013). Sie finden für den Zeitraum 1960 bis 2000 für fast alle Spezifikationen einen die Arbeitslosigkeit signifikant senkenden Einfluss der Arbeitsmarktflexibilität. Dieser verschwindet allerdings, wenn man anstelle des ab 1960 verwendeten verfügbaren Index nur den Zeitraum 1985–2000 betrachtet und dort den OECD-Index einsetzt. Der Hauptgrund für dieses Resultat liegt darin, dass es in dem längeren Zeitraum mehr Beobachtungen, vor allem aber mehr auswertbare Politikänderungen in den einzelnen Ländern gibt, die besonders im Zeitraum von 1960–1980 die Arbeitsmarktflexibilität deutlich verringert haben.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass der Stand der empirischen Forschung (siehe auch den Überblick in OECD, 2013a) überwiegend auf eine die Arbeitslosigkeit steigernde Wirkung geringerer Arbeitsmarktflexibilität hinweist, wobei das Gesamtbild allerdings nicht einheitlich ist.

3. Szenarienanalyse

Unter Verwendung der Indikatoren der OECD lassen sich die Auswirkungen vieler Politikreformen auf die relative Einstufung der betroffenen Länder hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktflexibilität darstellen. Im Folgenden werden verschiedene politische Maßnahmen aus den Bereichen individueller Kündigungsschutz, Massenentlassungen und befristete Beschäftigung behandelt, darunter auch die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung, die stärkere Regulierung gemäß Koalitionsvertrag 2018, die Verlängerung der Probezeit und die Deregulierung der Zeitarbeit.

Die Szenarienanalyse nutzt die vorliegenden Informationen über die Gewichtungen der einzelnen Kriterien in den Teilindikatoren der OECD und die den Ländern zugewiesenen Punkte. Anhand einiger exemplarischer Beispiele wird untersucht, wie sich einzelne Indexwerte für Deutschland ändern, wenn hypothetische Änderungen des Arbeitsrechts vorgenommen werden. Der Effekt auf den jeweiligen Indexwert ist stets stärker, wenn die Punkteänderung innerhalb eines Kriteriums größer ausfällt oder wenn bei gegebener Punkteänderung das Kriterium bei der Berechnung des Index ein größeres Gewicht hat. Ausgangspunkt ist jeweils der jüngste international vergleichbare Datenstand von 2013. Jedes Szenario betrachtet auf dieser Basis eine Änderung der Politik ausschließlich in Deutschland.

Deregulierung der individuellen Kündigung. Einen starken Effekt auf den Indikator zum individuellen Kündigungsschutz erhält man, wenn man alle Voraussetzungen gemäß Kriterium 1 fallen lässt, so dass grundsätzlich eine mündliche Kündigung genügt. Bei Übernahme der Regelungen des Spitzenreiters USA würden Deutschland 0,54 statt 5 Punkte in diesem Kriterium zugeordnet. Da der Index für Individuellen Kündigungsschutz Kriterium 1 mit 1/6 gewichtet, würde sich der Indexwert (Version 3) für Deutschland um 0,74 reduzieren, somit von 2,53 auf 1,79. Damit stünde Deutschland auf Platz 11 und hätte sich hinsichtlich der Flexibilität im internationalen Vergleich um 17 Plätze verbessert.

Verlängerung der Probezeit. Ein anderes drastisches Szenario könnte gemäß Kriterium 6 in Anlehnung an die Regelungen im Vereinigten Königreich, des flexibelsten Landes in dieser Hinsicht, in der Erhöhung der typischen Probezeit von 6 Monaten auf 24 Monate bestehen. Dann würden Deutschland für dieses Kriterium 0 Punkte anstatt 3 Punkte zugeordnet. In den Versionen 1 und 2 erhält dieses Kriterium ein Gewicht von 1/12, so dass sich eine Indexreduktion um 0,25 Punkte ergäbe. In der Version 3 des Index für den individuellen Kündigungsschutz hätte man ein Gewicht von 1/15 für Kriterium 6, so dass der Indexwert nur um 0,2 fallen würde, von 2,53, auf 2,33 – eine Verbesserung um drei Plätze auf Platz 25 in der Flexibilitätsrangliste zum individuellen Kündigungsschutz.

Deregulierung von Massenentlassungen. Im Indikator für spezielle Regulierungen bei Massenentlassungen könnte man die Sonderregelungsgrenze, die teilweise bereits bei fünf Entlassungen greift, auf mindestens 50 Entlassungen anheben. Dies würde den Wert bei Kriterium 18 von 6 auf 1,5 reduzieren, dem Wert der besonders flexiblen USA für dieses Kriterium. Gemäß der Gewichtung von 1/4 für Kriterium 18 fällt dann der Indexwert für Deutschland von 3,63 auf 2,5. Damit wäre Deutschland um 20 Plätze verbessert im vorderen Mittelfeld auf Platz 8 – zusammen mit Norwegen und Schweden und hätte sogar die USA und das Vereinigte Königreich überholt.

Deregulierung befristeter Verträge. Im Indikator für befristete Beschäftigung (Versionen 1 und 2) hat Deutschland bereits mit 1,13 einen auf hohe Flexibilität deutenden



den Indexwert. Würde man die befristeten Verträge komplett deregulieren, sowohl hinsichtlich der maximalen Zeitdauer als auch hinsichtlich der Zahl der Kettenverträge, würden die Kriterien 11 und 12 von 2 Punkte bzw. 1 Punkt auf 0 Punkte gesetzt und damit die an dieser Stelle flexibelsten Länder Israel, Kanada, Mexiko und die USA einholen. Das Gesamtgewicht der Kriterien 11 und 12 beträgt hier 1/6, so dass sich der Indexwert um 0,5 auf 0,63 reduzieren würde. Deutschland wäre damit um 8 Plätze verbessert und gleichauf mit Irland und Island auf Platz 4 hinsichtlich seiner Flexibilität, nur übertroffen von den USA, Kanada und dem Vereinigten Königreich (OECD, 2017c).

Abschaffung der sachgrundlosen Befristung. Die im Bundestagswahlkampf 2017 in Deutschland diskutierte Abschaffung der sachgrundlosen Befristung würde den Punktwert in mit hohem Gewicht eingehenden Kriterium 10 von 0 Punkte auf 6 Punkte ansteigen lassen, der Punktezahl der Türkei, die für dieses Kriterium das rigideste Land ist. Die deutschen Werte in den Indizes für befristete Verträge und befristete Beschäftigung würden sich um jeweils 1,5 erhöhen. Im Index für befristete Verträge läge Deutschland dann 16 Plätze niedriger auf Platz 28 mit 2,63 im hinteren Mittelfeld etwas unter dem Niveau von Spanien. Im Index für befristete Formen der Beschäftigung stiege der Wert von Deutschland auf 3,25 und würde damit um 17 Plätze auf Platz 30 zurück fallen, wiederum nunmehr knapp hinter Spanien.

Das hohe Gewicht der Zulässigkeit sachgrundlos befristeter Beschäftigung im OECD-Index zeigt sich auch im Vergleich zu dem teilweise als Alternative anzusehenden Instrument der Probezeit aus Kriterium 6. In den Summenindizes gehen die Teilindizes zum individuellen Kündigungsschutz und zur befristeten Beschäftigung mit identischem Gewicht ein. Da aber die Probezeit nach Kriterium 6 ein wesentlich geringeres Gewicht für den individuellen Kündigungsschutz erhält als die Befristungsgrundsätze nach Kriterium 10 für den betreffenden Teilindex, kann eine Abschaffung der sachgrundlosen Befristung im Summenindex selbst durch eine extreme Ausweitung der maximalen Probezeit nicht annähernd aufgefangen werden.

Stärkere Regulierung befristeter Beschäftigung gemäß Koalitionsvertrag 2018. Der Koalitionsvertrag 2018 von Union und SPD sieht eine weitere Beschränkung befristeter Beschäftigung vor. Demnach ändert sich das Standardszenario von maximal vier Verträgen bei einer Gesamtlaufzeit von 2 Jahren (mit Ausnahmen) auf maximal 2 Verträge bei einer Gesamtlaufzeit von 18 Monaten. Gemäß Kriterium 11 (Zahl der Verträge) steigt die Punktezahl für Deutschland von 2 auf 4, gemäß Kriterium 12 (Gesamtlaufzeit) steigt die Punktezahl für Deutschland von 1 auf 4. Da die Kriterien 11 und 12 mit jeweils 1/8 in den Indizes für befristete Verträge und befristete Beschäftigung eingehen, würden die Indexwerte um jeweils 0,4 erhöht. Der Indexwert für befristete Verträge ist dann 1,53 anstelle von 1,13. Im breiteren Index für befristete Beschäftigung wäre der Wert 2,15 statt 1,75. In beiden Indizes würde Deutschland in der Flexibilitätsrangliste fünf Plätze verlieren und somit auf Platz 17 im Index für befristete Verträge und auf Platz 18 im Index für befristete Beschäftigung rutschen.

Deregulierung der Zeitarbeit. Im Regulierungsindikator für befristete Beschäftigung (Version 3) wird der Bereich der Zeitarbeit detaillierter berücksichtigt. Dies führt dazu, dass Deutschland danach deutlich strikter reguliert erscheint als im verkürzten Index. Würde man hier auf die Zertifizierungsprozedur für Zeitarbeitsunternehmen und die Berichtspflichten verzichten sowie alle Gleichbehandlungsvorschriften mit der Stammebelegschaft aufheben, was den Regelungen des flexibelsten Landes Neuseeland

entspricht, würden in den Kriterien 16 und 17 je 0 Punkte zugewiesen statt 6 bzw. 4,5. Das Gesamtgewicht der Kriterien 16 und 17 beträgt 1/8, so dass der Indexwert um 1,31 Punkte fiel von 1,75 auf 0,44 und damit Deutschland um 10 Plätze vorrücken würde auf Platz 3 der Rangliste hinter Kanada und den USA.

4. Weitere Indizes

4.1 Index der Beschäftigungsregulierungen (Weltbank)

Die Weltbank veröffentlicht jährlich unter dem Titel „Doing Business – Employing Workers“ einen Index der Regulierung der Beschäftigung von Arbeitnehmern. Die aktuellste Fassung findet sich bei World Bank Group (2017), die folgende Beschreibung der Methodologie orientiert sich an der Darstellung in DICE Database (2014a).

Der erste Teil des Kriterienkatalogs beschreibt Erschwernisse der Einstellung im Hinblick auf befristete Arbeitsverträge. Gefragt wird, ob diese bei Daueraufgaben verboten sind (ja/nein). Ferner wird die maximale Gesamtdauer von Kettenverträgen für einen Arbeiter in Monaten erhoben.

Der zweite Teil bezieht sich auf die Rigidität der Arbeitszeit mit sieben Kriterien, die in folgenden Fragen aufgelistet sind: Kann die Arbeitswoche inklusive Überstunden auf bis 50 Stunden für zwei Monate im Jahr ausgedehnt werden? Gibt es Beschränkungen für Nacharbeit? Gibt es Beschränkungen der regelmäßigen Arbeit an Feiertagen? Wie hoch ist die maximale Zahl an Arbeitstagen pro Woche? Wie viele bezahlte Urlaubstage gibt es nach (a) einem Jahr Betriebszugehörigkeit, (b) 5 Jahren Betriebszugehörigkeit, (c) 10 Jahren Betriebszugehörigkeit?

Der dritte Teil bezieht sich auf Redundanzregeln, somit auf Fragen des Kündigungsschutzes, mit acht Kriterien. Die folgenden Fragen werden jeweils mit ja oder nein beantwortet. Darf unter Hinweis auf Wegfall der Aufgabe gekündigt werden? Muss eine dritte Seite über eine Kündigung unterrichtet werden? Ist die Zustimmung einer dritten Seite zu einer Kündigung erforderlich? Muss eine dritte Seite im Fall einer kollektiven Entlassung in einem Szenario mit 9 Beschäftigten benachrichtigt oder konsultiert werden? Ist in eben diesem Szenario die Zustimmung einer dritten Seite erforderlich? Besteht eine Verpflichtung zur Umschulung oder zum Angebot eines anderen Arbeitsplatzes? Gibt es Prioritätsregeln bei der Entlassung? Existieren Prioritätsregeln bei der Wiedereinstellung?

Der vierte Teil bezieht sich auf Kosten einer Entlassung, mit sieben Kriterien. Drei Kriterien beziehen sich auf die Kündigungsfrist in Monaten, bei einer Betriebszugehörigkeit von (i) einem Jahr, (ii) fünf Jahren, und (iii) 10 Jahren. Drei weitere Kriterien beziehen sich auf die Abfindungszahlungen in Zahl der Monatsgehälter bei einer

Betriebszugehörigkeit von (i) einem Jahr, (ii) fünf Jahren und (iii) 10 Jahren. Das siebte Kriterium gibt durchschnittliche Strafzahlungen bei Betriebszugehörigkeiten von 1, 5 und 10 Jahren in Monatsgehältern an – diese liegen aber in allen OECD-Ländern im Jahr 2014 bei 0.

Inhaltlich gibt es eine Reihe von Überschneidungen zu den in Kapitel 2 beschriebenen OECD-Indizes, aber im Bereich der Arbeitszeitregulierung auch zusätzliche Aspekte. Die Weltbank veröffentlicht zwar den internationalen Vergleich, nimmt aber keine Rangordnung der Länder vor. Hinweise auf die Positionierung Deutschlands gibt der auf dieser Erhebung beruhende Index ökonomischer Freiheit auf dem Arbeitsmarkt der Heritage Foundation, welcher im Folgenden dargestellt wird.

4.2 Index ökonomischer Freiheit auf dem Arbeitsmarkt (Heritage Foundation)

Die Heritage Foundation veröffentlicht einen Index ökonomischer Freiheit auf dem Arbeitsmarkt (Labor Freedom). Datengrundlage ist die Sammlung der Weltbank aus der dortigen Veröffentlichung „Doing Business – Employing Workers“ (siehe 3.1). Die Kosten des Einstellens und Kündigens und die Rigidität der Arbeitsstunden werden in sechs Komponenten eingeteilt. Jede der sechs Komponenten wird umgeformt in eine Skala von 0 bis 100, wobei 50 zugeordnet wird, wenn das Land genau den Mittelwert der Komponente unter den Ländern erreicht. Höhere Werte entsprechen einer größeren Freiheit, somit größerer Flexibilität. Der Gesamtindikator ergibt sich als ungewichtetes arithmetisches Mittel der sechs ermittelten Werte, und erreicht somit ebenfalls einen Wert zwischen 0 und 100.

In der hier bevorzugten bis 2014 gültigen Fassung für den Index gehen ein: (i) Das Verhältnis aus Mindestlohn oder einem entsprechenden Minimaleinkommen zur Arbeitsproduktivität, (ii) ein Maß, welches Regulierungen bei Einstellungen beschreibt, (iii) die Rigidität der Arbeitsstunden, (iv) Kündigungsschutzbestimmungen, (v) Kündigungsfristen und (vi) Abfindungszahlungen im Zusammenhang mit Kündigungen (Heritage Foundation, 2013). Die weitere Übersicht über die Indexwerte beruht auf DICE Database (2014b).

Gemäß Tabelle 2 belegt Deutschland unter den OECD-Ländern im Jahr 2014 mit einem Wert von 46,4 Platz 29 unter 32 Ländern. Niedrigere Werte weisen nur Portugal (34,6), Kroatien (39,4), Luxemburg (43,1) und Norwegen (44,6) auf. An der Spitze findet man die Vereinigten Staaten (97,2), Dänemark (91,2) und Neuseeland (90,2). Da die Indexwerte auf relativen internationalen Vergleichen beruhen, ändern sie sich im Allgemeinen für jedes Land jährlich, wenn in irgendeinem Land das Arbeitsrecht verändert wird. Ferner ist es auch möglich, Extremwerte zu erreichen, ohne das absolut mögliche Maß an ökonomischer Freiheit tatsächlich ausgeschöpft zu haben. So wird etwa Dänemark für das Jahr 2008 der technische mögliche Maximalwert 100,0 zugeschrieben.

Im Zeitraum von 2005–2014 ergab sich für Deutschland ein Maximum von 48,7 im Jahr 2005 und ein Minimum von 39,9 im Jahr 2010. Letzteres ist vermutlich auch auf die insbesondere über den Aufbau von Kurzarbeit gesunkene Arbeitsproduktivität in der Wirtschaftskrise zurückzuführen.

Tabelle 2: Ökonomische Freiheit auf dem Arbeitsmarkt in der OECD

| Land | 2005 | | 2008 | | 2011 | | 2014 | |
|------------------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|
| | Indikatorwert | Rang | Indikatorwert | Rang | Indikatorwert | Rang | Indikatorwert | Rang |
| Vereinigte Staaten | 95,4 | 2 | 95,4 | 3 | 95,7 | 1 | 97,2 | 1 |
| Dänemark | 99,9 | 1 | 100,0 | 1 | 92,1 | 3 | 91,2 | 2 |
| Neuseeland | 91,1 | 3 | 90,6 | 4 | 89,2 | 4 | 90,2 | 3 |
| Schweiz | 77,2 | 9 | 79,9 | 8 | 87,8 | 5 | 87,4 | 4 |
| Tschechische Republik | 57,7 | 20 | 66,1 | 16 | 77 | 10 | 84,0 | 5 |
| Kanada | 82,2 | 6 | 82,7 | 6 | 81,7 | 6 | 83,1 | 6 |
| Österreich | 73,6 | 12 | 73,2 | 12 | 78,2 | 8 | 80,5 | 7 |
| Japan | 83,3 | 5 | 85,1 | 5 | 81,1 | 7 | 79,8 | 8 |
| Irland | 78,2 | 8 | 81,1 | 7 | 77,5 | 9 | 79,5 | 9 |
| Australien | 85,8 | 4 | 95,5 | 2 | 92,2 | 2 | 79,2 | 10 |
| Vereinigtes Königreich | 79,0 | 7 | 79,5 | 9 | 71,2 | 11 | 73,1 | 11 |
| Belgien | 68,0 | 14 | 71,6 | 13 | 71,0 | 12 | 72,7 | 12 |
| Ungarn | 68,2 | 13 | 70,3 | 14 | 67,7 | 13 | 65,7 | 13 |
| Polen | 60,0 | 19 | 61,3 | 20 | 61,2 | 15 | 60,4 | 14 |
| Türkei | 40,7 | 31 | 39,5 | 32 | 39,6 | 31 | 59,7 | 15 |
| Niederlande | 61,5 | 17 | 65,8 | 17 | 58,3 | 18 | 59,6 | 16 |
| Island | 64,6 | 16 | 67,9 | 15 | 60,7 | 17 | 59,1 | 17 |
| Mexiko | 61,4 | 18 | 61,9 | 19 | 60,9 | 16 | 58,3 | 18 |
| Estland | 47,4 | 29 | 50,7 | 24 | 55,8 | 19 | 55,9 | 19 |
| Griechenland | 56,1 | 22 | 58,8 | 21 | 55,2 | 20 | 53,9 | 20 |
| Slowakei | 75,7 | 10 | 77,1 | 10 | 64,5 | 14 | 53,6 | 21 |
| Schweden | 65,2 | 15 | 65,0 | 18 | 54,0 | 21 | 52,9 | 22 |
| Italien | 74,5 | 11 | 74,5 | 11 | 44,4 | 26 | 52,5 | 23 |
| Spanien | 48,8 | 27 | 50,2 | 25 | 53,0 | 22 | 52,2 | 24 |
| Frankreich | 54,3 | 23 | 56,4 | 22 | 51,4 | 23 | 51,8 | 25 |
| Slowenien | 40,3 | 32 | 42,4 | 31 | 41,8 | 28 | 51,0 | 26 |
| Korea | 56,6 | 21 | 56,0 | 23 | 46,5 | 24 | 47,8 | 27 |
| Finnland | 49,9 | 25 | 46,4 | 28 | 41,4 | 29 | 46,5 | 28 |
| Deutschland | 48,7 | 28 | 46,3 | 29 | 40,6 | 30 | 46,4 | 29 |
| Norwegen | 49,3 | 26 | 49,5 | 26 | 45,8 | 25 | 44,6 | 30 |
| Luxemburg | 51,4 | 24 | 47,4 | 27 | 44,1 | 27 | 43,1 | 31 |
| Portugal | 41,2 | 30 | 43,1 | 30 | 34,7 | 32 | 34,6 | 32 |

Quelle: DICE Database (2014b), eigene Darstellung. Werte von besonders rigide (0) bis besonders flexibel (100).

5. Fazit

Indizes der Arbeitsmarktflexibilität konzentrieren sich typischerweise auf Kosten der Einstellung und Entlassung. Entsprechend gehen vor allem Regelungen zum individuellen und kollektiven Kündigungsschutz, zur Regulierung befristeter Beschäftigung und zum Einsatz von Zeitarbeitern in den Index ein. Die empirische Literatur bestätigt tendenziell den vermuteten senkenden Effekt größerer Arbeitsmarktflexibilität auf die Arbeitslosigkeit. Somit erscheint es zur Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus bedeutsam, Maßnahmen zu ergreifen, die die Arbeitsmarktflexibilität erhöhen, und solche zu unterlassen, die den Arbeitsmarkt rigider gestalten würden.

Deutschland erscheint vor allem in Hinsicht auf den Kündigungsschutz im OECD-Vergleich besonders rigide. Dies betrifft vor allem die Sonderregelungen im Bereich der Massenentlassungen, die bereits bei relativ geringer Entlassungszahl greifen und aufgrund von Sozialplänen auch recht kostspielig sind. Andererseits stellt sich Deutschland im Hinblick auf Beschränkungen befristeter Verträge bisher als vergleichsweise flexibel dar. Dies trifft aber weniger zu, wenn spezielle Regulierungen von Zeitarbeitsunternehmen und des Einsatzes von Zeitarbeitern in die Betrachtung einbezogen werden. Auch hier bestehen Potenziale der Verbesserung der Platzierung Deutschlands in den internationalen Indizes zur Arbeitsmarktflexibilität, insbesondere durch Deregulierung im Bereich der Zulassungsprozeduren von und Berichtspflichten für Zeitarbeitsunternehmen. Der Trend der Politik in jüngster Zeit, angezeigt durch die schärfere Regulierung der Zeitarbeit aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz 2017, die im Bundestagswahlkampf 2017 diskutierte Abschaffung der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen, sowie die im Koalitionsvertrag 2018 vorgesehenen Einschränkungen des Einsatzes befristeter Arbeitsverträge, wird voraussichtlich die Position Deutschlands in den einschlägigen Indizes der OECD erheblich verschlechtern.

Das hier anhand der Indikatoren der OECD ausführlich dargestellte Bild für die internationale Stellung Deutschlands hinsichtlich seiner Arbeitsmarktflexibilität bestätigt sich beim ergänzenden Blick auf die Studien der Weltbank und den Index ökonomischer Freiheit auf dem Arbeitsmarkt der Heritage Foundation. Letzterer weist allerdings den technischen Nachteil auf, dass Indexwerte für ein Land sich auch ändern können auf Basis arbeitsrechtlicher Reformen im Ausland, was den Informationsgehalt der Indexwerte entsprechend verringert.

Literaturverzeichnis

- Belot, M. und van Ours, J. (2004) Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labour market reforms? *Oxford Economic Papers*, Bd. 56, S. 621-642
- Blanchard, O. und Wolfers, J. (2000) The role of shocks and unemployment in European unemployment: the aggregate evidence. *Economic Journal*, Bd. 110, S. C1-C33
- DICE Database (2014a) *Business Regulations in International Comparison: Employing Workers*, 2006-2014. ifo Institut, München, <http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/3fbkuNDvd>, aufgerufen am 14. November 2017
- DICE Database (2014b) *Labour Freedom (Index of Economic Freedom)*, 2005 – 2014. ifo Institut, München, <http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/4DVa8WghU>, aufgerufen am 14. November 2017
- Flaig, G. und H. Rottmann (2013) *Labour market institutions and panel data analysis: an international panel data analysis*. *Empirica*, Bd. 40, S. 635-654
- Heritage Foundation (2013) *2014 Index of Economic Freedom*. Washington 2013
- Koalitionsvertrag (2018) *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin 2018
- Nickell, S. und Layard, R. (1999) *Labour market institutions and economic performance*. In O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.) *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, Elsevier: Amsterdam, S. 3029-3084
- Nickell, S., Nunziata, L. und Ochel, W. (2005) *Unemployment in the OECD since the 1960s: what do we know?* *Economic Journal*, Bd. 115, S. 1-17
- OECD (2013a) *OECD Employment Outlook 2013*. OECD, Paris.
- OECD (2013b) *OECD EPL Database, update 2013: Detailed description of employment protection legislation, 2012-2013, OECD countries*. OECD, Paris.
- OECD (2014) *Calculating summary indicators of EPL strictness: methodology*, June 2014, <http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>, aufgerufen am 14. November 2017
- OECD (2017a) *OECD Employment Protection Database – latest year available*. OECD <http://www.oecd.org/employment/emp/EPL-data.xlsx>, aufgerufen am 14. November 2017
- OECD (2017b) *OECD Employment Protection Database – annual time series data*. OECD <http://www.oecd.org/employment/emp/EPL-timeseries.xlsx>, aufgerufen am 14. November 2017
- OECD (2017c) *Strictness of employment protection – temporary contracts*. OECD.Stat http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_T, aufgerufen am 14. November 2017
- OECD (2017d) *Strictness of employment protection – individual dismissals (regular contracts)*. OECD.Stat http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_R, aufgerufen am 14. November 2017
- OECD (2017e) *Strictness of employment protection – individual and collective dismissals (regular contracts)*. OECD.Stat https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV, aufgerufen am 14. November 2017
- OECD (2017f) *Strictness of employment protection – collective dismissals (additional restrictions)*. OECD.Stat https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_CD, aufgerufen am 14. November 2017
- World Bank Group (2017) *Doing Business: Measuring Business Regulation: Labor Market Regulation*. <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/labor-market-regulation>, aufgerufen am 14. November 2017



Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Teilindikator Kündigungsschutz: Werte für Deutschland | 7 |
| Abbildung 2: Kriterien zur Regulierung der befristeten Beschäftigung und Punktwerte für Deutschland | 10 |
| Abbildung 3: Kriterien zur Regulierung von Massenentlassungen und Punktwerte für Deutschland | 12 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Einzelindikatoren der OECD | 16 |
| Tabelle 2: Ökonomische Freiheit auf dem Arbeitsmarkt OECD | 23 |

Impressum

Verleger und Herausgeber:

IHK für München und Oberbayern

Dr. Eberhard Sasse

Peter Driessen

Balanstraße 55-59

81541 München

☎ 089 5116-0

🌐 ihk-muenchen.de

Ansprechpartnerin:

Elfriede Kerschl

Referatsleiterin Wirtschaftspolitik, Fachkräfte, Frauen in der Wirtschaft

Verfasser:

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik

Prof. Dr. Volker Meier

Gestaltung:

Ideenmühle, Eckental

Druckerei:

Oberländer GmbH & Co. KG, München

Bildnachweis:

Titel: shutterstock © kbuconi , S. 4 shutterstock © sebbboy12, S. 5 fotolia © Marco2811,
S. 13 fotolia © Zerbor, S. 19 fotolia © Viacheslav Iakobchuk, S. 24 fotolia © Grecaud
Paul

Stand: April 2018

Die Inhalte wurden vom ifo Institut erstellt und entsprechen nicht notwendiger Weise den Positionierungen der IHK.

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.



München und
Oberbayern