



EUROPÄISCHES SEMESTER – THEMENBLATT

BESCHÄFTIGUNGSSCHUTZBESTIMMUNGEN

1. EINLEITUNG

Unter Beschäftigungsschutzbestimmungen versteht man Vorschriften und Verfahren, die regeln, unter welchen Bedingungen Unternehmen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einstellen oder entlassen können.

Beschäftigungsschutzbestimmungen regeln:

- die Rechtmäßigkeit von Probezeiten, gesetzlichen Kündigungsfristen und Abfindungszahlungen (Zahlungen an Beschäftigte wegen vorzeitiger Beendigung eines Vertrags),
- verfahrensrechtliche Anforderungen, die bei Einzel- oder Massenkündigungen einzuhalten sind,
- Sanktionen wegen ungerechtfertigter Kündigung und
- Bedingungen für die Verwendung von Leiharbeits- oder befristeten Verträgen.

Diese Vorschriften und Verfahren können entweder gesetzlich verankert sein oder in Tarif- oder Einzelarbeitsverträgen geregelt werden. Die Wirksamkeit des Beschäftigungsschutzes hängt zudem von zusätzlichen Faktoren wie der Auslegung gesetzlicher und vertraglicher Bestimmungen durch die Gerichte ab.

Es wird nicht in allen Mitgliedstaaten ein einheitlicher Beschäftigungsschutz gewährt. Abgesehen von gemeinsamen Mindestanforderungen, die

sich aus dem EU-Recht und anderen internationalen Verpflichtungen (siehe unten) ergeben, spiegeln die Beschäftigungsschutzbestimmungen vor allem unterschiedliche Rechtstraditionen und institutionelle Gepflogenheiten wider. In Ländern, die über eine zivilrechtliche Tradition verfügen, sind die Bestimmungen normalerweise gesetzlich geregelt, während der Beschäftigungsschutz in Common-Law-Ländern eher durch privatrechtliche Verträge und Streitbeilegung geregelt wird. In den Common-Law-Ländern verfügen die Gerichte über eine weitreichende rechtliche Ermessensfreiheit, während in den Ländern mit zivilrechtlicher Tradition die gesetzlichen Bestimmungen eine größere Rolle spielen.

Werden die gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bedingungen nicht eingehalten, ist die Kündigung unrechtmäßig oder ungültig. Dies wirkt sich ebenso auf die Arbeitgeberpflichten wie auf die Arbeitnehmerrechte aus, die von Land zu Land unterschiedlich sind.

Grundsätzlich ist eine Kündigung aufgrund von Diskriminierung unrechtmäßig, während die Beschäftigten bei einer begründeten Kündigung aus schwerwiegenden disziplinarischen Gründen in der Regel nicht geschützt werden. Auch für den unrechtmäßigen Einsatz befristeter Verträge, d. h. von Verträgen, die gegen die gesetzlich festgelegten Bedingungen verstoßen, sind im Allgemeinen Sanktionen vorgesehen.

Der Grundgedanke des Beschäftigungsschutzes ist der, die Beschäftigten vor der Willkür eines Arbeitgebers zu schützen, indem dieser verpflichtet wird, bei Kündigungen eine Reihe von Anforderungen einzuhalten. Teilweise spiegeln diese Anforderungen die sozialen Kosten einer Kündigung wider. Ein entlassener Arbeitnehmer verliert sein Einkommen, von seiner Beschäftigungsdauer abhängige Leistungen und möglicherweise auch spezifische Kenntnisse und Erfahrungen, die er sich im Laufe seines Beschäftigungsverhältnisses angeeignet hat. Dauert die Suche nach einem anderen Arbeitsplatz zu lange, kann eine Entlassung auch negative soziale und gesundheitliche Folgen haben.

Wenn ein Beschäftigter seinen Arbeitsplatz verliert, trägt die Gesellschaft die Kosten, denn die Kosten von Arbeitslosenleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik trägt hauptsächlich der Steuerzahler. Der Kündigungsschutz wird durch die Übereinkommen¹ der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), EU-Charta der Grundrechte², den EU-Vertrag³ und die EU-Richtlinien zur Festlegung von Mindestanforderungen für Massenentlassungen, für die Unterrichtung und Anhörung sowie für befristete und Leiharbeitsverträge⁴

¹ Übereinkommen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982 (Nr. 158).

² Gemäß Artikel 30 hat „jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer [...] nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung“.

³ Gemäß Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann die EU die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, den „Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags“ sicherzustellen, und „durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen“.

⁴ EU-Richtlinien 91/533/EWG über schriftliche Erklärungen, 1999/70/EG über die Beschäftigungsbedingungen für einzelne Arbeitnehmer, 98/59/EG über Massenentlassungen, 2001/23/EG über den Übergang von Unternehmen, 1999/70/EG

gewährt. Diese Richtlinien bieten den Beschäftigten in allen Mitgliedstaaten einen einheitlichen Mindestschutz.

Ein unausgewogener oder übermäßig strenger Beschäftigungsschutz kann zu unerwünschten Effekten auf dem Arbeitsmarkt führen. Insbesondere ein strenger Kündigungsschutz für Beschäftigte mit unbefristetem Arbeitsverhältnis, in Verbindung mit einer lockeren Regulierung der Leiharbeits- und anderer atypischer Arbeitsverträge, kann zu einer Segmentierung des Arbeitsmarkts führen⁵. Der Grund: Diese Faktoren schaffen möglicherweise Anreize für die Arbeitgeber, die Beschäftigten nur im Rahmen eines Leiharbeitsvertrags einzustellen, um hohe Kündigungskosten zu umgehen. Darüber hinaus geht ein strenger Kündigungsschutz normalerweise mit weniger Neueinstellungen und Entlassungen einher, was bei schwächeren Gruppen wie jungen und/oder gering qualifizierten Beschäftigten unter Umständen zu höheren Arbeitslosenquoten und längeren Zeiten der Arbeitslosigkeit führen kann. Andererseits gibt es keine stichhaltigen Beweise dafür, dass sich die Strenge der Beschäftigungsschutzbestimmungen auf die Arbeitslosenquote insgesamt auswirkt.

Beschäftigungsschutzbestimmungen sind meist das Ergebnis komplexer legislativer und nichtlegislativer Regelungen.

über befristete Arbeitsverträge, 2008/104/EG über Leiharbeit.

⁵ Von einer Segmentierung des Arbeitsmarktes spricht man dann, wenn auf dem Arbeitsmarkt gleichzeitig verschiedene Kategorien („Segmente“) von Beschäftigten existieren, die jeweils ein unterschiedliches Niveau an Arbeitsplatzsicherheit und/oder Sozialversicherungs- und anderen Leistungen aufweisen, und wenn nur wenige Beschäftigte von einer Kategorie mit geringer Sicherheit in eine Kategorie mit mehr Sicherheit wechseln. Dabei unterscheidet man vor allem – aber nicht nur – zwischen Beschäftigten mit Zeitverträgen und denjenigen mit unbefristeten Arbeitsverträgen.

Es gibt daher keine Einheitslösung, und die Antwort der Politik auf die Herausforderungen in diesem Bereich muss auf die Besonderheiten eines jeden Landes abgestimmt werden. Außerdem sollten die Beschäftigungsschutzbestimmungen als Teil eines breiteren institutionellen Rahmens betrachtet werden, der Sozialsysteme, eine aktive Arbeitsmarktpolitik und den Zugang zu lebenslangem Lernen umfasst.

Die Reformen der Beschäftigungsschutzbestimmungen sollten in Zusammenhang mit diesen institutionellen Aspekten betrachtet werden und in Einklang mit dem sogenannten „Flexicurity“-Ansatz stehen⁶. Aktuelle Daten zeigen, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die umfassende Arbeitsmarktreformen verfolgten, welche flexible und sichere vertragliche Regelungen, umfassende Strategien für lebenslanges Lernen, eine wirksame aktive Arbeitsmarktpolitik und moderne Sozialsysteme beinhalteten, in der Wirtschaftskrise besser in der Lage waren, Arbeitsplätze und faire Arbeitsbedingungen zu erhalten.

Die europäische Säule sozialer Rechte zielt darauf ab, die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu verhindern und eine sichere und anpassungsfähige Beschäftigung zu schaffen. Vor allem mit Grundsatz 5 („Sichere und anpassungsfähige

⁶ In den beschäftigungspolitischen Leitlinien Nr. 7 der EU wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten „den Flexicurity-Grundsätzen Rechnung tragen“ (Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, 13. Oktober 2016). Beim Begriff der „Flexicurity“ handelt es sich um einen integrierten Ansatz, der sich aus vier Komponenten zusammensetzt: i) flexiblen und sicheren vertragliche Regelungen; ii) Strategien für lebenslanges Lernen; iii) einer wirksamen aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Förderung des Übergangs zu neuen Arbeitsplätzen; iv) modernen Systemen der sozialen Sicherheit, die in den Übergangsphasen angemessene Einkommensbeihilfen sicherstellen.

Beschäftigung“⁷) und Grundsatz 7 („Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz“⁸) wird dieses Ziel verfolgt. Beide Grundsätze fallen in den Bereich der „fairen Arbeitsbedingungen“.

Das **vorliegende Themenblatt** ist folgendermaßen **aufgebaut**:

In Abschnitt 2 werden die wichtigsten Herausforderungen erörtert, die in schlecht funktionierenden Beschäftigungsschutzsystemen üblicherweise vorkommen. Gemeint sind dabei die starke Segmentierung und die geringe Dynamik des Arbeitsmarkts.

In Abschnitt 3 werden die politischen Hebel in Verbindung mit den verschiedenen Herausforderungen und Aspekten der Beschäftigungsschutzbestimmungen beschrieben.

Abschnitt 4 enthält einen Überblick über den Stand der Dinge in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Ausführliche Definitionen und Statistiken sind schließlich im Anhang enthalten.

Das vorliegende Themenblatt versteht sich in Zusammenhang mit den Themenblättern zur aktiven

⁷ Grundsatz 5 besagt unter anderem: „Der Übergang in eine unbefristete Beschäftigungsform wird gefördert. Im Einklang mit der Gesetzgebung und Kollektiv- bzw. Tarifverträgen wird die notwendige Flexibilität für Arbeitgeber gewährleistet, damit sie sich schnell an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen können. [...] Beschäftigungsverhältnisse, die zu prekären Arbeitsbedingungen führen, werden unterbunden, unter anderem durch das Verbot des Missbrauchs atypischer Verträge.“

⁸ Grundsatz 7 lautet: „ [...] Bei jeder Kündigung haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht, zuvor die Gründe zu erfahren, und das Recht auf eine angemessene Kündigungsfrist. Sie haben das Recht auf Zugang zu wirkungsvoller und unparteiischer Streitbeilegung und bei einer ungerechtfertigten Kündigung Anspruch auf Rechtsbehelfe einschließlich einer angemessenen Entschädigung.“

Arbeitsmarktpolitik, zu den Leistungen bei Arbeitslosigkeit, zur Schwarzarbeit und zu den Kompetenzen für den Arbeitsmarkt.

2. POLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN: ÜBERBLICK ÜBER DIE LEISTUNG IN DEN EINZELNEN EU-MITGLIEDSTAATEN

Wie eingangs dargelegt, sind die **hohe Segmentierung** und die **geringe Dynamik des Arbeitsmarktes** die häufigsten Herausforderungen in Fällen, in denen die Beschäftigungsschutzbestimmungen übermäßig streng oder zugunsten des Schutzes der Dauerbeschäftigten unausgeglichen sind. Die übermäßigen Kosten für die Entlassung regulärer Beschäftigter können neben anderen Gründen, wie etwa der übermäßigen Besteuerung von Arbeit, auch zu Schwarzarbeit führen. (Das Thema Schwarzarbeit wird in einem anderen Themenblatt behandelt).

Arbeitsmarktsegmentierung bedeutet, dass auf dem Arbeitsmarkt (mindestens) zwei „Segmente“ nebeneinander existieren. Zum einen Segment der Arbeiterschaft gehören Beschäftigte mit stabilen Arbeitsverhältnissen, Kündigungsschutz und uneingeschränktem Zugang zu Sozialschutz. Zum anderen Segment gehören Beschäftigte, auf die mindestens eines der folgenden Kriterien zutrifft:

- sie sind im Rahmen eines atypischen Arbeitsvertrags⁹ beschäftigt, der entweder einen beschränkten oder gar keinen Kündigungsschutz vorsieht;
- ihre Beschäftigungsverhältnisse sind instabil, und sie haben schlechte Aufstiegschancen; und
- sie haben (häufig) einen beschränkten Zugang zu sozialer Sicherung, weil die Sozialabgaben nur über einen kürzeren Zeitraum geleistet wurden.

⁹ Neben der herkömmlichen Unterscheidung zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einerseits und Selbstständigen andererseits gibt es „atypische“ Beschäftigungsformen, zu denen etwa bedarfsabhängige, auf Abruf verfügbare, gelegentliche oder unregelmäßige Beschäftigung sowie Leiharbeit, Projektverträge, Arbeitsplatzteilung, die Überlassung und Bündelung von Arbeitskräften und Crowdsourcing gehören. Die Liste ist lang und ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Darüber hinaus wird in einigen Mitgliedstaaten zur Regelung von Dienstleistungen, bei denen es sich de facto um Arbeitsdienste handelt, immer häufiger auf zivilrechtliche Verträge zurückgegriffen.

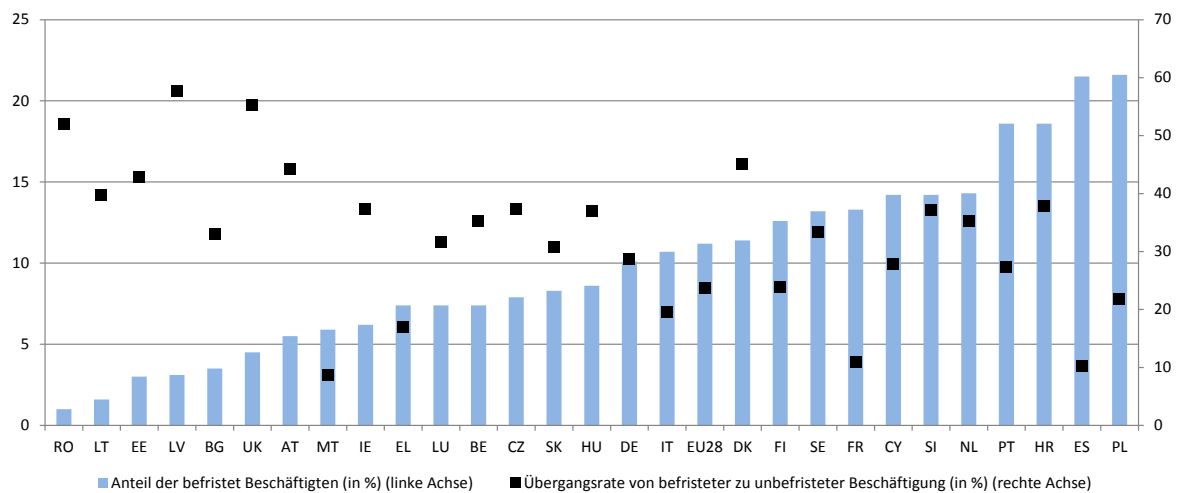
Die Beschäftigten mit einem befristeten/atypischen Arbeitsverhältnis in einem segmentierten Arbeitsmarkt befinden sich in der Regel ungewollt in dieser Situation (d. h. sie hätten lieber einen unbefristeten Vertrag¹⁰) und erfüllen oft Aufgaben, die naturgemäß nicht vorübergehend sind.

Darüber hinaus gibt es nur beschränkte Möglichkeiten, von dem Arbeitsmarktsegment mit weniger Schutz in das Segment mit höherem Schutz aufzusteigen.

In der Praxis führt ein befristetes Arbeitsverhältnis eher in eine Sackgasse als zu einem unbefristeten Arbeitsvertrag.

Die Kombination aus einem hohen Anteil befristet beschäftigter Arbeitskräfte und wenigen Übergängen zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen erscheint insbesondere in Ländern wie Polen, Spanien und Frankreich besorgniserregend (Abbildung 1).

Abbildung 1 – Anteil befristet beschäftigter Arbeitskräfte an der Gesamtzahl der Beschäftigten in der Altersgruppe 20-64 (2016); und Übergänge von befristeten zu unbefristeten Arbeitsverträgen (2015)



Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung und SILC.

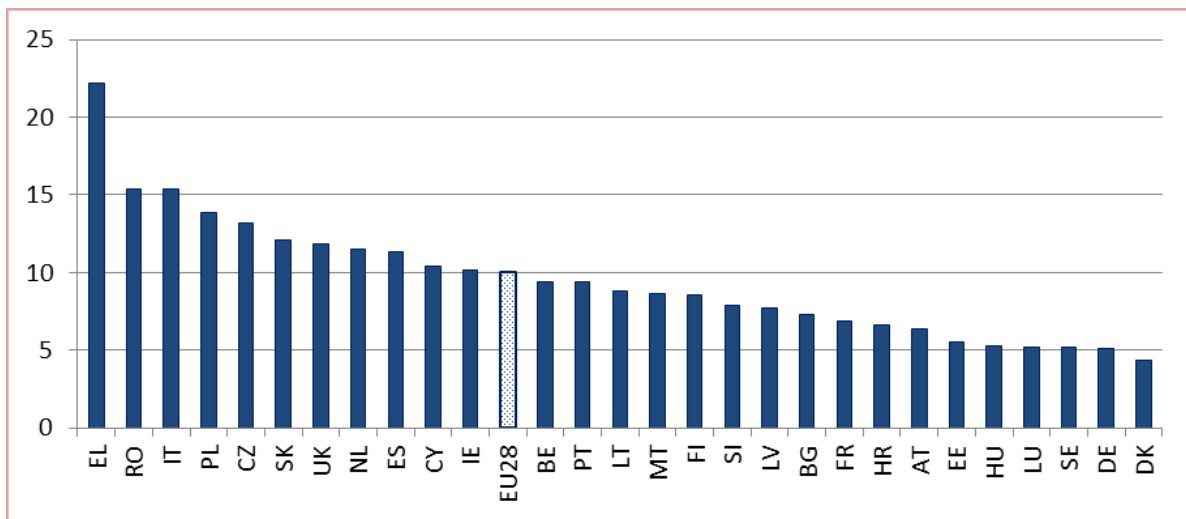
¹⁰ Im Jahr 2015 hatten 66,4 % der Zeitarbeiter (im Alter von 20-64 Jahren) in der EU diesen Status, weil sie keine unbefristete Stelle fanden (Eurostat, Arbeitskräfteerhebung).

In Ländern mit einem hohen Anteil Selbstständiger gibt es möglicherweise auch ein höheres Risiko von Segmentierungsproblemen. Das ist etwa dann der Fall, wenn die Selbstständigkeit teilweise missbräuchliche Verhältnisse verschleiern, um zu verbergen, dass es sich de facto um abhängige Beschäftigungsverhältnisse handelt (sogenannte Scheinselbstständigkeit),

oder wenn die Mitgliedstaaten ihre Systeme der sozialen Sicherheit nicht entsprechend angepasst haben, um Selbstständige miteinzuschließen¹¹.

Am höchsten ist der Anteil der Selbstständigen (ohne Angestellte) in Griechenland (22,2 %), Rumänien (15,4 %) und Italien (15,4 %), gefolgt von Polen, der Tschechischen Republik und der Slowakei (Abbildung 2).

Abbildung 2 – Anteil Selbstständiger ohne Angestellte an der Gesamtanzahl der Beschäftigten, 2016



Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung – eigene Berechnungen.

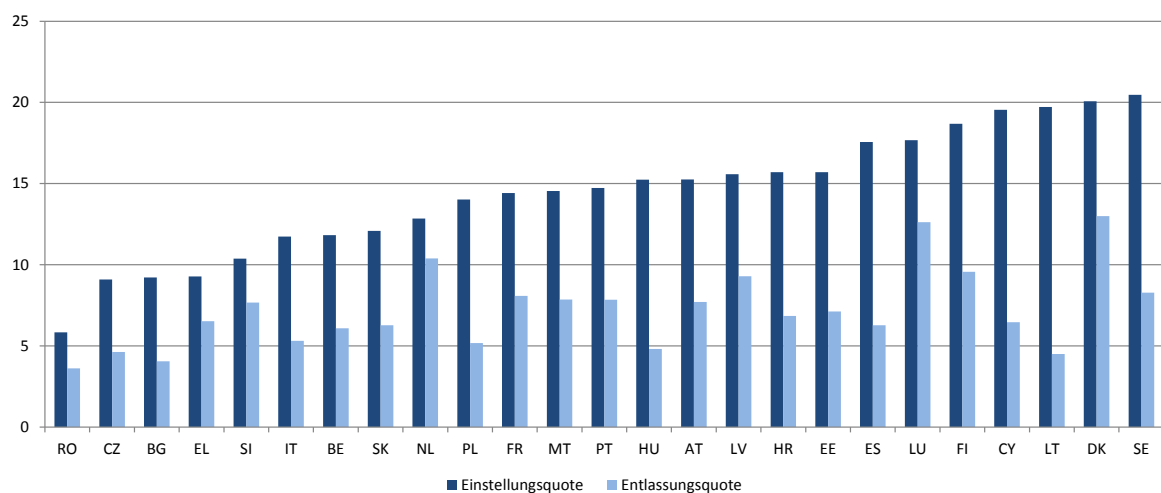
¹¹ Pedersini, R. und Coletto, D. (2010). „Self-employed workers: industrial relations and working conditions“, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2010.

Ein strenger Kündigungsschutz mindert die Fluktuation: Werden Entlassungen für die Unternehmen teurer, geht tendenziell auch die Zahl der Entlassungen und Neueinstellungen nach unten.

Dies hat möglicherweise keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit insgesamt. Es wirkt sich allerdings sehr wohl auf die Schaffung und den Verlust von Arbeitsplätzen, die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Alterszusammensetzung der Arbeitslosen sowie darauf aus, wie effizient die Beschäftigten von einem Unternehmen zum anderen und von einer Branche in die andere umverteilt werden.

Betrachtet man die Einstellungs- und Entlassungsquoten¹² gemeinsam, erhält man eine Vorstellung von der **Fluktuation am Arbeitsmarkt** (Abbildung 3). Sind beide hoch, spricht man von einem dynamischeren und flexibleren Arbeitsmarkt (wie z. B. in Skandinavien und in den baltischen Ländern rechts in der Abbildung). Eine hohe Fluktuation könnte allerdings auch bedeuten, dass viele Beschäftigte auf befristeter Basis eingestellt werden. Diese Zweideutigkeit ist teilweise in Spanien, den Niederlanden, Portugal und Zypern erkennbar. In jedem Fall ist eine genauere Analyse erforderlich, um Schlussfolgerungen über die Art der Beschäftigungsfluktuation ziehen zu können.

Abbildung 3 – Einstellungs- und Entlassungsquoten, 2016



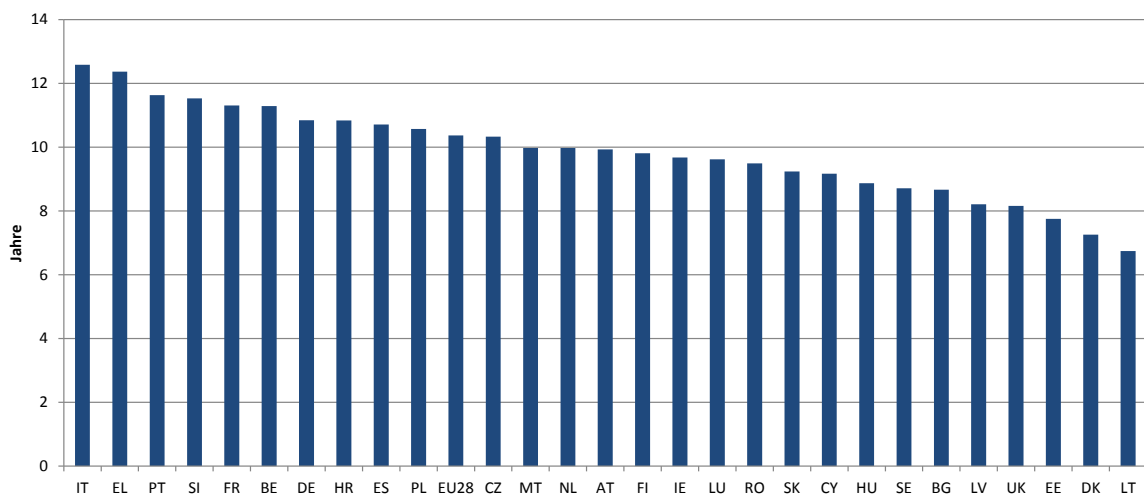
Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung – eigene Berechnungen.

¹² Die Einstellungs- und Entlassungsquoten können auf folgenden Grundlagen als Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung berechnet werden: i) Übergang einzelner Personen von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung oder von einer Stelle zu einer anderen Stelle (Einstellungsquote); ii) Übergang einzelner Personen von der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit (Entlassungsquote). Gibt es mehr Einstellungen als Entlassungen, geht die Nettobeschäftigung in absoluten Zahlen nach oben.

Lange Betriebszugehörigkeiten, insbesondere von Beschäftigten im Haupterwerbsalter, können ebenfalls auf einen statischen Arbeitsmarkt hinweisen, in dem die Beschäftigten an ihren Arbeitsplatz gebunden bleiben und sich nicht zwischen produktiveren Unternehmen und Sektoren bewegen. Das ist vor allem in den Ländern der Fall, in denen es lange Betriebszugehörigkeiten und gleichzeitig einen hohen Anteil an Zeitarbeitern gibt (z. B. Frankreich, Kroatien, Italien, Portugal, Slowenien).

Dieser Zustand weist auf einen segmentierten Arbeitsmarkt hin – er zeigt, dass „Interne“ von relativ langen und stabilen Laufbahnen profitieren, während die Arbeitsverträge der „Externen“ eine kurze Laufzeit aufweisen. Abbildung 4 zeigt die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit für Beschäftigte im Alter von 15-64 Jahren.

Abbildung 4 – Betriebszugehörigkeit in Jahren (Altersgruppe 15-64), 2016



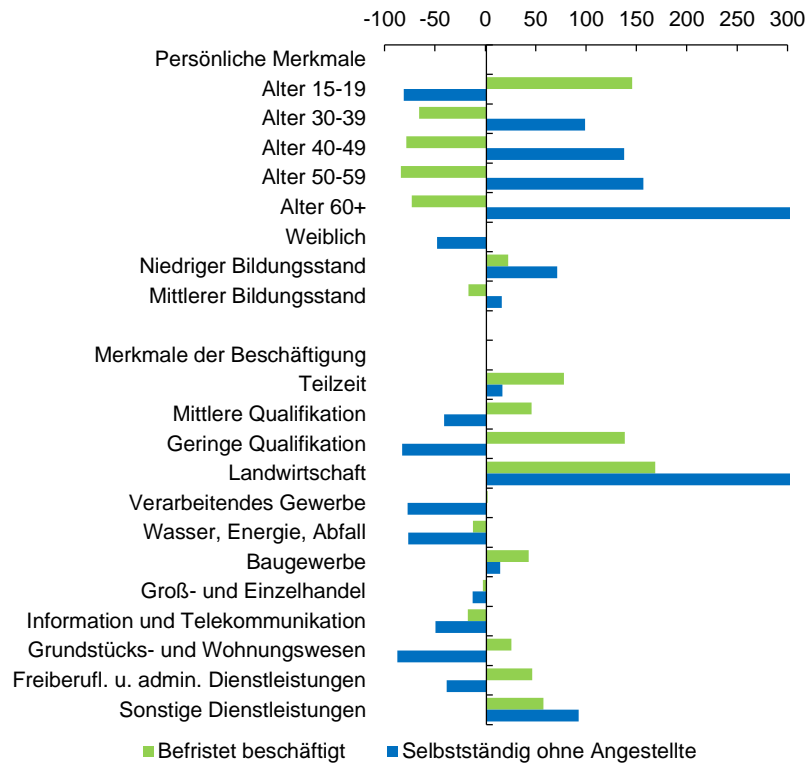
Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung – eigene Berechnungen.

Die Segmentierung des Arbeitsmarktes wirkt sich unterschiedlich auf die einzelnen Bevölkerungsgruppen aus. Befristete Beschäftigte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbstständige (ohne Angestellte) sind tendenziell schlecht ausgebildet, arbeiten in Teilzeit und sind in der Landwirtschaft, im Baugewerbe oder im Dienstleistungssektor beschäftigt.

Während befristete Beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel jung sind, steigt mit dem Alter die Wahrscheinlichkeit, als „Einzelselbstständige“ zu arbeiten. Das geht aus der Analyse¹³ der Europäischen Kommission (Abbildung 5) eindeutig hervor.

¹³ Bericht „Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2017“.

Abbildung 5 – Wahrscheinlichkeit, als befristet beschäftigter Arbeitnehmer oder Selbstständiger ohne Angestellte zu arbeiten



Quelle: Bericht „Labour Market and Wage Developments in Europe“, 2017

Hinweis: 1) Das Diagramm zeigt, wie sich je nach persönlichen oder arbeitsplatzbezogenen Eigenschaften die Wahrscheinlichkeit, als befristet beschäftigter Arbeitnehmer oder Selbstständiger ohne Angestellte zu arbeiten, im Vergleich zur Bezugsgruppe verändert. Jede Säule gibt an, wie sehr die Wahrscheinlichkeit steigt, wenn sich eine spezifische Eigenschaft verändert und die übrigen konstant bleiben: In der Altersgruppe der unter 20-Jährigen liegt die Wahrscheinlichkeit, befristet beschäftigt zu sein, zum Beispiel um 145 % höher als in der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen.

3. POLITISCHE HEBEL ZUR BEWÄLTIGUNG DER POLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN

Die Auswirkung von Beschäftigungsschutzbestimmungen auf den Arbeitsmarkt wurde in der Literatur umfassend beschrieben. Eine Sammlung aktueller theoretischer und empirischer Ergebnisse über die gesamtwirtschaftliche Auswirkung dieser Bestimmungen findet sich in den Berichten „Labour market developments in Europe 2012“¹⁴ und „Employment and social developments in Europe Review 2015“¹⁵ der Europäischen Kommission. Im aktuellen Bericht „Labour market and wage developments in Europe 2017“¹⁶ werden die entsprechenden Auswirkungen auf die Segmentierung des Arbeitsmarktes erörtert.

Die drei Berichte sind unser Bezugspunkt für eingehende Analysen und um zu bestimmen, zu welchen Ergebnissen die Beschäftigungsschutzbestimmungen geführt haben, einschließlich der Auswirkung von Rechtsstreitigkeiten im Arbeitsrecht, und dienen als detaillierte politische Orientierungshilfe. Der vorliegende Abschnitt enthält eine nicht technische Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und besten politischen Praktiken zur Bewältigung der in Abschnitt 2 genannten Herausforderungen.

Die Beschäftigungsschutzbestimmungen beinhalten sowohl eine „Übergangskomponente“ (z. B. Abfindungszahlungen des Arbeitgebers an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) als auch eine

„Wohlfahrtsverlustkomponente“ (z. B. Verfahrenskosten, Streitbeilegungsverfahren). Die Wohlfahrtsverlustkomponente erhöht die effektiven Arbeitskosten und wirkt sich damit nicht nur auf Entlassungs- sondern auch auf Einstellungsentscheidungen aus. Die Übergangskomponente kann sich hingegen neutral auswirken, vorausgesetzt, dass die Löhne hinreichend flexibel sind, um die größere Sicherheit auszugleichen, die sich aus den Beschränkungen für Entlassungen ergibt. Ein strenger Beschäftigungsschutz, insbesondere in Bezug auf Verfahrensanforderungen, verringert die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitsplätze im Fall einer Wirtschaftskrise verloren gehen. Ein strenger Beschäftigungsschutz verlangsamt allerdings auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, weil er die effektiven Arbeitskosten erhöht. In Zeiten der Rezession verringert er also zwar den Verlust von Arbeitsplätzen, doch gleichzeitig hemmt er auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Zeiten des Wachstums, da die Arbeitgeber die hohen Entlassungskosten wahrscheinlich vermeiden. In Ländern, in denen die Gesetzgebung hohe und ungewisse Entlassungskosten zulässt, ist die Beschäftigungsfluktuation normalerweise gering. Dadurch wird die Umverteilung der Beschäftigung auf produktivere Tätigkeiten möglicherweise eingeschränkt.

Strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen verlängern die Dauer der Arbeitslosigkeit und erhöhen die Langzeitarbeitslosigkeit. Die prognostizierte Auswirkung solcher Bestimmungen auf die Arbeitslosenquote insgesamt ist ambivalent (da ein starker Beschäftigungsschutz sowohl die Schaffung neuer als auch den Verlust bestehender Arbeitsplätze verringert). Die Kombination aus geringeren Arbeitsplatzverlusten und einer geringeren Schaffung neuer Arbeitsplätze führt jedoch wahrscheinlich zu einer Verlängerung der Dauer der Arbeitslosigkeit. Bei Beschäftigten, die zum ersten Mal in den Arbeitsmarkt eintreten oder unregelmäßig beschäftigt

¹⁴ Europäische Kommission (2012), „Labour market developments in Europe 2012“, European Economy 5/2012.

¹⁵ Europäische Kommission (2016), „Employment and social developments in Europe Review 2015“, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

¹⁶ Europäische Kommission (2017), „Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017“, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

sind (z. B. Gruppen, in denen junge oder gering qualifizierte Beschäftigte oder Frauen überrepräsentiert sind), dauert die Arbeitslosigkeit tendenziell länger an.

Bestehen gleichzeitig ein starker Kündigungsschutz für unbefristet Beschäftigte und eine lockere Durchsetzungspraxis beim Schutz befristeter oder sonstiger atypisch beschäftigter Arbeitskräfte, führt dies zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes.

Strengere Beschäftigungsschutzbestimmungen für unbefristete Verträge erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass auf befristete Verträge zurückgegriffen wird. Außerdem führen sie dazu, dass die Lücke zwischen der Beschäftigungsdauer unbefristeter und befristeter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Einkommensschere¹⁷ zwischen ihnen vergrößert wird. Strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen wirken sich vor allem auf Arbeitsmarktneuzugänge, gut ausgebildete und Beschäftigte im marktbestimmten Dienstleistungssektor aus. Die strenge Regulierung befristeter Einstellungen hat keinen Einfluss darauf, mit welcher Wahrscheinlichkeit sich jemand in einem befristeten Arbeitsverhältnis befindet. Selbst bei einem strengen Rechtsrahmen führt eine schwache Durchsetzung der Vorschriften dazu, dass die Beschäftigten mit größerer Wahrscheinlichkeit befristet eingestellt werden. Besteht ein relativ strenger Schutz für unbefristete Verträge, laufen befristete Beschäftigte Gefahr, in instabilen Arbeitsplätzen hängen zu bleiben.

Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die Beschäftigungssituation der befristet Beschäftigten nicht immer so prekär ist, wie oft dargestellt wird. Die

¹⁷ Diese Unterschiede bleiben auch nach Berücksichtigung der individuellen und arbeitsplatzspezifischen Eigenschaften bestehen, die die Nachfrage nach spezifischen Vertragsarten beeinflussen. Europäische Kommission (2017), „Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017“, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

Beschäftigten pflegen nämlich möglicherweise langfristige Beziehungen mit einem bestimmten Arbeitgeber und genießen womöglich den selben oder sogar noch einen strengeren Kündigungsschutz. Zusätzlich werden Unternehmen auch ermutigt, die Einschränkungen in Bezug auf Neueinstellungen und Entlassungen zu umgehen, indem sie Arbeit an Selbstständige vergeben.

Eine schlecht konzipierte Arbeitsmarktregulierung kann vor allem bei Gruppen, die besonderen Herausforderungen

gegenüberstehen (gering qualifizierte, junge und ältere Beschäftigte sowie Frauen), **die Teilhabe am Arbeitsmarkt erschweren.** Das kann etwa dann der Fall sein, wenn die Vorschriften und Kosten für deren Beschäftigung wirtschaftlich unattraktiv sind oder zur Schwarzarbeit bewegen, indem sie für die Unternehmen falsche Anreize schaffen, das Gesetz zu umgehen.

Darüber hinaus ist es zwar weitläufig anerkannt, dass ein sicherer Arbeitsplatz dazu führen kann, dass die Beschäftigten in unternehmensspezifische Fähigkeiten investieren, die sich förderlich auf die Produktivität auswirken; doch übermäßig strenge

Beschäftigungsschutzbestimmungen können sich nachteilig auf die Produktivität und das Wachstum auswirken, da sie zu einer weniger effizienten Verteilung der Arbeitskräfte und Innovationsträgheit führen. Durch die Förderung der Streuung arbeitsplatzspezifischer Fähigkeiten kann der stärkere Einsatz befristeter Arbeitskräfte das Wachstum der Arbeitsproduktivität auch verlangsamen.

Die besten Ergebnisse werden dann erzielt, wenn die Beschäftigungsschutzbestimmungen kein Hindernis für den Wechsel zwischen Arbeitsplätzen darstellen. Die Bestimmungen sollten es der Wirtschaft ermöglichen, etwaige Erschütterungen flexibel aufzufangen, indem die Arbeitskräfte

zwischen verschiedenen Sektoren und Arbeitsplätzen umverteilt und sie gleichzeitig wirksam geschützt werden. Komplexe und ungewisse Regelungen bezüglich der Kündigung unbefristeter Verträge führen dazu, dass die Unternehmen nur ungern neue Arbeitskräfte einstellen und innovative Tätigkeiten betreiben, da die Entlassungskosten nicht vorhersehbar sind. Umgekehrt können auch die Beschäftigten davon abgehalten werden, ungerechtfertigte Kündigungsfälle zu verfolgen, wenn die Durchsetzung der Beschäftigungsschutzbestimmungen aufgrund der Auslegung des Gesetzes ungewiss ist. Der ungewisse Ausgang der Gerichtsverfahren geht auch auf Kosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Die Zahlung ihrer Löhne kann für die Dauer des Gerichtsverfahrens und falls es seitens der Richter unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, wie lange ein Verfahren voraussichtlich dauert, möglicherweise ausgesetzt werden.

Die Wirksamkeit des Streitbeilegungssystems nach einer Klage wegen ungerechtfertigter Kündigung hat einen starken Einfluss auf die Beschäftigungsschutzbestimmungen in der Praxis.

Entsprechende Rahmenkonzepte für eine frühzeitige Streitbeilegung verringern sowohl die Direktkosten als auch die Ungewissheit in Verbindung mit arbeitsrechtlichen Streitigkeiten. Je nachdem, wie die Vermittlungs- und Schlichtungsmechanismen vor dem Gerichtsverfahren gestaltet sind und die Kostenverteilung zwischen dem Kläger und dem Beklagten geregelt ist, kann dies die Anzahl der Streitfälle beeinflussen. Genauso kann auch die Fähigkeit der Gerichte, vor dem Gerichtsverfahren unternommene Versuche zur Verhandlung eines Vergleichs zu berücksichtigen, einen Anreiz dafür schaffen, bei Streitigkeiten zunächst eine außergerichtliche Einigung anzustreben. Dies kann letztlich dazu führen, dass die Rechtsstreitigkeiten im Arbeitsrecht zahlenmäßig zurückgehen und die Ungewissheit in Bezug auf Gerichtsurteile verringert wird.

Was die besten politischen Praktiken anbelangt, könnten bei einer Bewertung der Prioritäten im Hinblick auf die Reformen der Beschäftigungsschutzbestimmungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

Die Segmentierungsprobleme können dadurch bewältigt werden, dass die Lücke zwischen den Beschäftigungsschutzbestimmungen für unbefristete und befristete Verträge geschlossen wird. Der übermäßige Rückgriff auf befristete Verträge und die geringen Übergänge zu unbefristeten Verträgen sind möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die rechtlichen Einschränkungen für Einzelkündigungen und Massenentlassungen zu streng sind und/oder die Regelungen für befristete Verträge zu flexibel sind. In Ländern, in denen solche Lücken existieren, wurde in den aktuellen Debatten betont, dass ein einheitlicher unbefristeter Vertrag wünschenswert wäre, nach dem das Schutzniveau der Beschäftigten mit deren Beschäftigungsdauer verknüpft wird.

Die übermäßige Zunahme verschiedener Vertragsarten kann zu großen Lücken zwischen internen und externen Beschäftigten führen (vertragliche Fragmentierung). Die Flexibilisierung spezifischer Vertragsarten ohne damit einhergehende Änderung der Vorschriften für unbefristete Verträge oder Massenentlassungen hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass sich die Lücke zwischen den intern und extern Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt weiter vergrößert hat. Die Folge war eine Segmentierung des Marktes in mehreren Mitgliedstaaten.

Zur Reformierung der Beschäftigungsschutzbestimmungen gibt es keine Universallösung – die Möglichkeiten sind je nach den Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Der spezifische Umfang und die

Stoßrichtung der Reformen hängen von mehreren Faktoren ab:

- der Gewichtung der einzelnen Probleme auf dem Arbeitsmarkt, die gelöst werden sollen;
- den Elementen der Beschäftigungsschutzbestimmungen, mit denen sich die Reformziele am besten erreichen lassen;
- der Notwendigkeit, neben den eigentlichen Rechtsvorschriften auch andere Fragen zu behandeln (etwa Leistungen bei Arbeitslosigkeit), um sicherzustellen, dass der Reformweg wirksam und machbar ist; und
- den großen Unterschieden zwischen den nationalen Beschäftigungsschutzbestimmungen und der Notwendigkeit, deren interne Kohärenz aufrechtzuerhalten.

Angemessene flankierende Maßnahmen zur Sicherstellung der „Flexicurity“ spielen bei der Reformierung der Beschäftigungsschutzbestimmungen eine zentrale Rolle.

Laut dem Paradigma der „Flexicurity“ sollte der Fokus vom Schutz eines spezifischen Arbeitsplatzes (Arbeitsplatzsicherheit) darauf umgelenkt werden, über das Erwerbsleben des Einzelnen Arbeitssicherheit zu bieten. Das heißt, dass die Reformen zu einer allgemeinen und angemessenen Abdeckung durch Arbeitslosenhilfe, einer wirksamen aktiven Arbeitsmarktpolitik und Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen führen sollten und durch eine größere vertragliche Flexibilität ergänzt werden sollten. Diese Maßnahmen würden den Beschäftigten den Übergang von einem befristeten zu einem unbefristeten Vertrag erleichtern und ihnen ein geeignetes Maß an Sicherheit bieten, höhere Arbeitsmarktrisiken zu bewältigen.

Die Unterstützung durch die Sozialpartner ist von wesentlicher Bedeutung wenn es darum geht, die ehrgeizigen Reformen der Beschäftigungsschutzbestimmungen wirksam umzusetzen und

sicherzustellen, dass diese aus sozialer Sicht nachhaltig sind.

Die Abfolge und der Zeitpunkt der Reformen sind wichtig. Eine Abschwächung der Beschäftigungsschutzbestimmungen in Krisenzeiten kann zu höheren Arbeitsplatzverlusten führen, die nicht durch mehr Arbeitsplätze ausgeglichen werden können. Das kann kurzfristig zu einer höheren Arbeitslosigkeit (und mehr Ausgaben für Arbeitslosenhilfe) führen, wobei der Effekt mittelfristig durch eine verstärkte Schaffung von Arbeitsplätzen ausgeglichen wird.

4. GEGENPRÜFUNG DES AKTUELLEN STANDS DER POLITIK

Die Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten weichen sehr stark voneinander ab, sogar in Ländern mit ähnlichen sozioökonomischen Eigenschaften. Die größten Unterschiede bei den Beschäftigungsschutzbestimmungen in der EU liegen in den Kündigungsregeln für reguläre Arbeitsverträge. Abweichungen gibt es nicht nur bei der Strenge der Rechtsvorschriften, sondern auch bei den Maßnahmen, die zum Kündigungsschutz der Beschäftigten zur Verfügung stehen. Die größten Unterschiede gibt es bei der Festlegung, wann eine Kündigung gerechtfertigt bzw. ungerechtfertigt ist, und den damit verbundenen Rechtsbehelfen.

- In einigen Ländern besteht keine enge Abgrenzung des **Begriffs der gerechtfertigten Kündigung**, und eine ungerechtfertigte Kündigung liegt nur dann vor, wenn sie in ungerechtfertigter Weise auf wirtschaftlichen Umständen beruht oder ein Fall von Diskriminierung vorliegt. (Dies ist beispielsweise in Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Polen, der Slowakei, der Tschechischen Republik, Ungarn und im Vereinigten Königreich der Fall). Insbesondere in den angelsächsischen Ländern besteht keine Verpflichtung, eine Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen als solche zu rechtfertigen. In anderen

Ländern (wie Frankreich, Slowenien und Finnland) kann eine Kündigung nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie auf einem relevanten Sachgrund beruht. Bei Massenentlassungen gelten weitere spezifische Bedingungen (z. B. in Estland, den Niederlanden und in Österreich).

- Beim **Schutz der Beschäftigten im Fall einer ungerechtfertigten Kündigung** gibt es innerhalb der EU sehr große Unterschiede. Im Allgemeinen hat ein Beschäftigter im Fall einer ungerechtfertigten Kündigung – zusätzlich zu den üblichen Erfordernissen bei gerechtfertigten Kündigungen – entweder Anspruch auf eine finanzielle Entschädigung oder auf eine Wiedereinstellung. Der Arbeitgeber muss unter Umständen auch die entgangenen Löhne des Beschäftigten zahlen („Nachzahlung“). In einigen Ländern ist keine Wiedereinstellung vorgesehen (z. B. in Belgien und Finnland), in anderen ist die Wiedereinstellung die Norm (z. B. in Estland und Österreich). In einigen Mitgliedstaaten müssen die Unternehmen die Beschäftigten sowohl wieder einstellen als auch eine „Nachzahlung“ leisten (z. B. in Italien und Portugal), falls die Kündigung aufgrund von Diskriminierung erfolgte. In anderen ist anstatt einer zusätzlichen Entschädigung nur die Nachzahlung vorgeschrieben (z. B. in Irland und der Tschechischen Republik).
- Bei den **Abfindungszahlungen** gibt es im Ländervergleich ebenfalls sehr große Unterschiede. In einigen Ländern ist der Anspruch auf eine Abfindungszahlung gesetzlich verankert (z. B. in Frankreich, Portugal, Slowenien und Ungarn) oder in Tarifverträgen festgelegt (z. B. in Schweden und Dänemark für Arbeiter). In einigen Ländern ist überhaupt keine Abfindung vorgesehen (z. B. in Belgien, Finnland und Schweden). In Österreich haben die Beschäftigten

ein persönliches Abfindungskonto. In den Mitgliedstaaten, in denen es Abfindungszahlungen gibt, weichen die Beträge allerdings stark voneinander ab, je nach Kündigungsgrund (gerechtfertigt oder ungerechtfertigt) oder anderen Umständen.

Bei der **Regulierung befristeter Verträge** gibt es im Rahmen der Grundsätze, die in den Richtlinien über befristete Arbeitsverhältnisse und Leiharbeit festgelegt wurden, ebenfalls erhebliche Unterschiede. Auch für **Massenentlassungen** gibt es je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Vorschriften und Verfahren. Die gemeinsamen Grundsätze, die in den Richtlinien über Massenentlassungen¹⁸ verankert wurden, haben die Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten allerdings teilweise gemindert.

Anhand von Indikatoren für den Beschäftigungsschutz lassen sich die Strenge der Beschäftigungsschutzbestimmungen insgesamt messen und verschiedene Länder miteinander vergleichen. Die OECD erstellt diese Indikatoren für die meisten ihrer Mitgliedstaaten (OECD-Index für den Beschäftigungsschutz) auf der Grundlage von 21 Gesetzgebungselementen (für eine Beschreibung dieser Indikatoren siehe Abbildung 5 und Tabelle 1 im Anhang). Die letzte Aktualisierung dieses Index umfasst Rechtsvorschriften, die 2013 (bzw. in einigen Ländern 2014 oder 2015) in 21 EU-Mitgliedstaaten, die Mitglieder der OECD sind, sowie in drei anderen Mitgliedstaaten¹⁹ in Kraft waren; die jüngsten Reformen wurden daher nicht berücksichtigt. Die Methode wurde verbessert, um der Auslegung von Gesetzgebung, Tarifverträgen und

¹⁸ Richtlinien 75/129/EWG und 98/59/EG.

¹⁹ Die Datenbank der Beschäftigungsschutzbestimmungen enthält keine Daten über Bulgarien, Malta, Rumänien und Zypern.

Rechtsprechung²⁰ auf systematischere Weise Rechnung zu tragen.

Die OECD-Indikatoren für den Beschäftigungsschutz sind mit bestimmten Einschränkungen verbunden und sollten daher mit Vorsicht ausgelegt werden.

Nicht alle Änderungen der Beschäftigungsschutzbestimmungen führen auch zu einer Änderung der OECD-Indikatoren. Eine bestimmte Änderung ist womöglich nicht ausreichend, um die Bewertung einer bestimmten Eigenschaft einer gesetzlichen Bestimmung zu verändern. Im Gegensatz dazu werden bestimmte Aspekte der Gesetzgebung möglicherweise nicht in die Berechnung des Index einbezogen (z. B. die Dauer und der ungewisse Ausgang der Gerichtsverfahren bei ungerechtfertigten Kündigungen oder die Behandlung von Selbstständigen). Darüber hinaus greifen die Indikatoren bestimmte Aspekte in Zusammenhang mit der Durchsetzung der

Beschäftigungsschutzbestimmungen²¹ nur teilweise auf.

In den Jahren vor der Finanzkrise zielten die meisten Reformen darauf ab, die Einstellungen aufgrund von befristeten Arbeitsverträgen zu vereinfachen.

Von 2000 bis 2008 blieben die Indikatoren für den Beschäftigungsschutz im Hinblick auf reguläre Einzelverträge und Massenentlassungen im Großen und Ganzen stabil. Gleichzeitig wurde die

²⁰ OECD, Employment Outlook 2013, Kapitel 2.

²¹ Ein dritter häufiger Kritikpunkt betrifft den unvermeidlichen Grad der Subjektivität, der bei der Kodifizierung nationaler Gesetzgebungselemente in einen zusammengesetzten Index mitspielt (Venn 2009). Da bei einer Kodifizierung teilweise nationale Vorschriften und Verfahren auf irreführende Weise ausgelegt werden oder relevante nicht legislative Daten ignoriert werden, sollte der OECD-Index mit Vorsicht behandelt oder eventuell durch eine aktuelle und umfassendere Datenbank der EU-28 ergänzt werden.

Regulierung befristeter Verträge in mehreren Ländern deutlich gelockert. Diese „teilweise“ durchgeführten Arbeitsmarktreformen wurden für die wachsende Lücke zwischen gut geschützten Dauerbeschäftigten und schlecht geschützten Zeitbeschäftigten²² verantwortlich gemacht.

Seit 2008 wurden die Beschäftigungsschutzbestimmungen mehrerer Mitgliedstaaten grundlegend reformiert,

vor allem in Süd- und Teilen Osteuropas. Die meisten Reformen haben den Kündigungsschutz für Dauerbeschäftigte abgeschwächt. Erreicht wurde das unter anderem durch die Einschränkung des Anwendungsbereichs für Wiedereinstellungen bei ungerechtfertigten Kündigungen, die Einführung einer Obergrenze für Nachzahlungen, die Kürzung von Abfindungszahlungen und die Verlängerung der Probezeit.

In einigen Ländern wurden die Verfahren für Massenentlassungen vereinfacht und ihre Kosten dadurch gesenkt. Die Regulierung befristeter Arbeitsverträge wurde geändert, um deren übermäßige Nutzung zu mindern, unter anderem durch höhere Lohnnebenkosten²³. Der Indikator für den Beschäftigungsschutz bei unbefristeten Verträgen blieb

²² Beispiele: Blanchard, O. und Landier, A. (2001) „The perverse effects of partial labor market reform: fixed duration contracts in France“, NBER Working Paper 8219. Boeri, T. und Garibaldi, P. (2007) „Two tier reforms of employment protection: a honeymoon effect?“, The Economic Journal, Vol. 117, pp. 357-385.

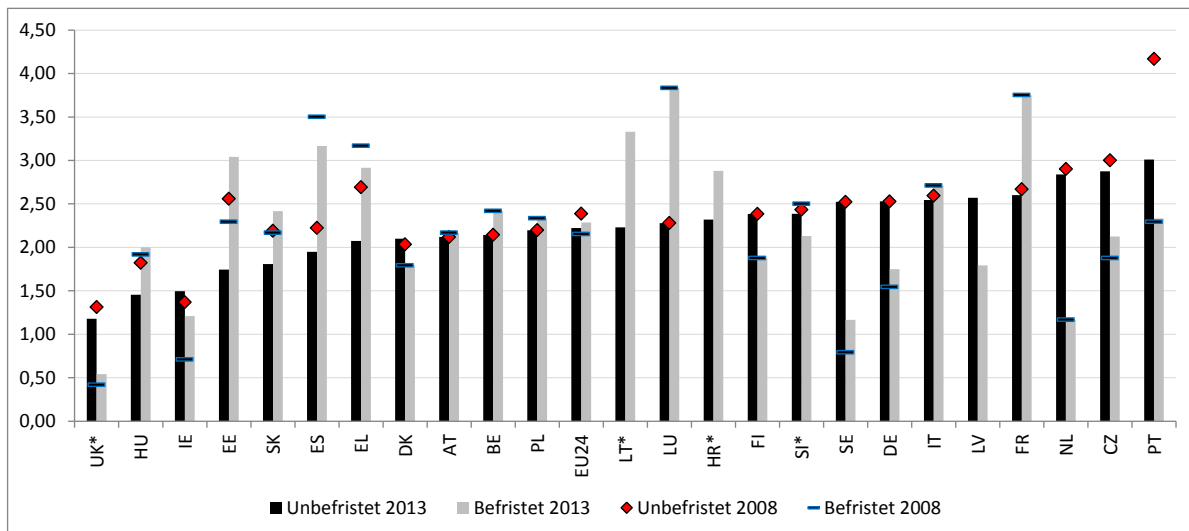
²³ Für einen Überblick über die Arbeitsmarktreformen siehe den Bericht „Labour market and wage developments in Europe 2015“, Kapitel 4, Europäische Kommission. Die LABREF-Datenbank enthält ausführliche Zusatzinformationen über aktuelle Reformen: <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/>. Aktuelle Erkenntnisse aus LABREF sind im Bericht der Europäischen Kommission (2017) „Labour market and wage developments in Europe: Annual Review 2017“, Kapitel 3, zusammengefasst.

dadurch entweder konstant oder ist deutlich gesunken (Abbildung 6).

Besonders stark ist der Indikator für Portugal gefallen, aber auch der Indikator für Estland, Griechenland, Spanien, Italien, Ungarn, Slowenien, die Slowakische Republik und das Vereinigte

Königreich ist gesunken. In einigen Ländern (z. B. in Italien und den Niederlanden) spiegelt der Indikator die Auswirkungen der nach 2013 durchgeführten Arbeitsmarktreformen nicht wider.

Abbildung 6: Beschäftigungsschutzindex für unbefristete und befristete Arbeitsverträge 2013* und 2008



Quelle: Beschäftigungsschutzdatenbank der OECD.

*2014 im Fall von Slowenien und dem Vereinigten Königreich; 2015 im Fall von Kroatien und Litauen

In Ländern, in denen vor der Krise große Ungleichgewichte und ein strenger Kündigungsschutz bestanden, **wurde besonders intensiv** daran gearbeitet, **die Beschäftigungsschutzbestimmungen zu reformieren**. Das war etwa in Spanien, Kroatien, Frankreich, Italien, Portugal und Slowenien der Fall. In Belgien wurde das sogenannte „Einheitsstatut“ verabschiedet, mit dem die Kündigungsfristen für Arbeiter und Angestellte im Wesentlichen harmonisiert wurden und der Begriff der ungerechtfertigten Kündigung neu definiert wurde. Auch im Vereinigten Königreich wurden die Kündigungskosten gesenkt, auch für Massenentlassungen. Im übrigen Teil des Abschnitts werden einige Reformen der letzten Jahre beschrieben; die Liste ist allerdings nicht erschöpfend.

Mit der Verabschiedung des Beschäftigungsgesetzes 2014 schloss **Kroatien** seine 2013 gestartete

Arbeitsmarktreform ab. Die Nutzung bestimmter Formen atypischer Beschäftigung wird gefördert und Kündigungsverfahren werden vereinfacht. Im August 2016 führte **Frankreich** eine Reform zur Festlegung der Umstände ein, unter denen Einzelkündigungen aus wirtschaftlichen Gründen zulässig sind. Die Reform gewährte den Unternehmen außerdem mehr Flexibilität bei der Festlegung ihrer Arbeitsbedingungen. Mit dem sogenannten „Jobs Act“ wurde 2014 in **Italien** eine umfassende Arbeitsmarktreform verabschiedet. Unter anderem wurden damit die Kündigungsvorschriften für unbefristete Verträge geändert, atypische Vertragsformen vereinfacht und reduziert und die betriebsinternen Regeln zur Flexibilität gestärkt.

In **Litauen** wurden mit der 2016 beschlossenen Überarbeitung des Arbeitsgesetzbuchs die Kosten bei Einzelkündigungen gesenkt, indem

Kündigungsfristen und Abfindungszahlungen gekürzt wurden. Außerdem wurden Einschränkungen in Zusammenhang mit der Nutzung befristeter Arbeitsverträge gelockert und eine Reihe neuer Vertragsarten eingeführt. Dazu gehören etwa Verträge über Lehrlingsausbildungen, projektbasierte Arbeitsverträge, Verträge über Arbeitsplatzteilung sowie Verträge über die Beschäftigung bei mehreren Arbeitgebern. Im Juli 2015 führten **die Niederlande** eine Obergrenze für Abfindungszahlungen bei ungerechtfertigter Kündigung ein und sorgten für mehr Klarheit über die vorgeschriebenen Verfahren im Fall einer Kündigung (Arbeitsverwaltungsbehörde bei Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen und Gerichte bei Kündigung aus persönlichen Gründen). Die Höchstlaufzeit befristeter Verträge wurde ebenfalls gekürzt (von drei auf zwei Jahre) und die Zahl der Monate, die zwischen Verträgen liegen muss, bevor

eine neue „Kette“ befristeter Verträge begonnen wird, wurde angehoben. **Polen** schränkte 2016 die Zahl aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge und deren Höchstlaufzeit ein. Außerdem wurde die Kündigungsfrist für befristete Verträge an die Kündigungsfrist für unbefristete Verträge angeglichen.

Allgemeiner ausgedrückt haben mehrere Mitgliedstaaten die Einschränkungen für befristete Verträge verschärft, insbesondere was den Einsatz von Leiharbeit betrifft (z. B. Dänemark, Frankreich, Italien, Slowakei und Slowenien). Andere Länder haben hingegen den Zugang zu befristeten Verträgen (z. B. Tschechische Republik) und zur Leiharbeit (z. B. Griechenland und Litauen) gelockert. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. in Kroatien, Italien und Portugal) wurden die Laufzeit oder die Verlängerungsmöglichkeiten befristeter Verträge ausgeweitet, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern.

5. VERWEISE

- Blanchard, O. und Landier, A. (2001) „The perverse effects of partial labor market reform: Fixed duration contracts in France“, Arbeitspapier des NBER Nr. 8219.
- Boeri, T. und Garibaldi, P. (2007) „Two tier reforms of employment protection: a honeymoon effect?“, The Economic Journal, Bd. 117, S. 357-385.
- Europäische Kommission (2012), „Labour market developments in Europe 2012“, European Economy 5/2012.
- Europäische Kommission (2016), „Employment and social developments in Europe Review 2015, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.
- Europäische Kommission (2017), „Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017“, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.
- OECD (2013), „Employment Outlook 2013, OECD Publishing.
- Pedersini, R. und Coletto, D. (2010). „Self-employed workers: industrial relations and working conditions“, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2010.
- Venn, D. (2009), „Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators“, Arbeitspapier Nr. 89 der OECD zum Thema Soziales, Beschäftigung und Migration.

Datum: 17.10.2017

ANHANG

Wesentliche Aspekte der Beschäftigungsschutzbestimmungen

In der Regel werden drei wesentliche Aspekte des Beschäftigungsschutzes gesetzlich geregelt: der Schutz der Beschäftigten im Fall von **Einzelkündigungen**; spezifische Anforderungen für **Massenentlassungen**; und **befristete Formen der Beschäftigung**.

Bei **Einzelkündigungen** regeln die Beschäftigungsschutzbestimmungen hauptsächlich folgende Aspekte:

- **Probezeit** Während der Probezeit können beide Parteien das Beschäftigungsverhältnis kündigen, ohne dass dafür Kosten entstehen (in der Regel gilt dafür weder eine Kündigungsfrist noch sind Abfindungszahlungen fällig). Um das Risiko der Ausnutzung langer Probezeiten durch den Arbeitgeber zu unterbinden, wird oftmals eine Höchstlaufzeit vorgeschrieben. In einigen Mitgliedstaaten kann laut Gesetz durch eine vorübergehende Ausnahmeregelung von der standardmäßigen Höchstlaufzeit abgewichen werden, vor allem, wenn es sich um eine arbeitsbezogene Schulung handelt. In einigen Fällen ist die Probezeit so geregelt, dass die Kündigungskosten zu deren Beginn geringer ausfallen. Die maximale Probezeit in der EU liegt zwischen einem und zwölf Monaten, wobei sie in den meisten Ländern zwischen drei und sechs Monaten liegt.
- **Kündigungsfristen und Verfahrensanforderungen.** Das Arbeitsrecht sieht oftmals eine Kündigungsfrist sowie eine Verpflichtung zur Schriftform der Kündigung vor. Wird die Kündigungsfrist nicht eingehalten, kann daraus ein Anspruch auf Entschädigung für das Einkommen erwachsen, das der Beschäftigte erhalten hätte, wenn die Kündigungsfrist korrekt eingehalten

worden wäre. Im Allgemeinen hängen die Verfahren davon ab, ob die Kündigung aus einem persönlichen Grund (z. B. Unfähigkeit, disziplinarische Gründe) oder aus einem wirtschaftlichen Grund erfolgte. Die Verfahren können aber auch von der Art des Beschäftigten, der Unternehmensgröße und der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft abhängen.

- In einigen Ländern sind die Arbeitgeber verpflichtet, teilweise auf Verlangen des Beschäftigten, einen oder mehrere Dritte zu benachrichtigen, wenn sie die Kündigung eines Beschäftigten beabsichtigen (Arbeitnehmervertreter oder Arbeitsverwaltungsbehörden, die Gewerbeaufsichtsbehörde oder andere Behörden). Neben der Mitteilungspflicht besteht für die Arbeitgeber in manchen Ländern auch die Pflicht zur Begründung der Kündigung gegenüber Dritten. Je nach Land kann sich der Beginn der Kündigungsfrist über einen Monat verzögern.
- **Begründung einer Einzelkündigung.** In den meisten Fällen sieht die Gesetzgebung in Zusammenhang mit der Beendigung von Arbeitsverträgen vor, dass der Arbeitgeber die Kündigung begründet. Folgende Umstände sind zur Begründung einer Kündigung zulässig:
 - **disziplinarische Gründe** oder persönliche Gründe (mit Ausnahme von Diskriminierung);
 - **wirtschaftliche Gründe** (Streichung eines Arbeitsplatzes, technologischer Wandel, fehlende Eignung des Beschäftigten).

Bei einer Kündigung aus disziplinarischen Gründen ist keine Entschädigung für den Beschäftigten vorgesehen, bei einer Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen in den meisten Ländern allerdings schon

(Abfindungszahlungen). Was den Umfang der validen Kündigungsgründe und die richterliche Ermessensfreiheit hinsichtlich der Hinterfragung der Entscheidungen der Arbeitgeber betrifft, weichen die nationalen Gesetze voneinander ab. Die validen Gründe für eine Kündigung können entweder allgemein festgelegt werden, was den Vorteil hat, dass ein gewisser Spielraum erzeugt wird, um eine große Bandbreite an Situationen abzudecken; oder die Gründe für eine gerechtfertigte Kündigung werden auf sehr detaillierte Weise festgelegt, wodurch den Richtern weniger Spielraum zur Verfügung steht, die Entscheidungen der Arbeitgeber zu hinterfragen. In einigen Ländern liegt eine ungerechtfertigte Kündigung nur dann vor, wenn sie in ungerechtfertigter Weise auf wirtschaftlichen Umständen beruht oder wenn ein Fall von Diskriminierung vorliegt. In anderen Ländern kann eine Kündigung nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie auf einem relevanten Sachgrund beruht. Bei Entlassungen gilt eine Kündigung außerdem dann als unrechtmäßig, wenn der Arbeitgeber bestimmte Umstände des betreffenden Beschäftigten nicht berücksichtigt (z. B. Dauer der Betriebszugehörigkeit, familiäre Verpflichtungen, Berufsabschlüsse, alters-/geschlechterbezogene Ausgewogenheit im Unternehmen). In einigen Ländern müssen bei einer unrechtmäßigen Kündigung spezifische Alternativen zu einer Entlassung geprüft werden, darunter eine Umschulung und/oder der Einsatz des Beschäftigten in einer anderen Position im Unternehmen.

- **Folgen einer unrechtmäßigen Kündigung.** Ist eine Kündigung unrechtmäßig, haben die Unternehmen mit rechtlichen Folgen zu rechnen. In der Regel hat ein Beschäftigter – zusätzlich zu den üblichen Erfordernissen bei rechtmäßigen Kündigungen – entweder Anspruch auf eine finanzielle Entschädigung oder

Anspruch auf eine Wiedereinstellung. Der Arbeitgeber kann außerdem dazu verpflichtet werden, die entgangenen Löhne des Beschäftigten zu zahlen. Bei den Regelungen für die Wiedereinstellung gibt es innerhalb der EU sehr große Unterschiede. In einigen Ländern ist keine Wiedereinstellung vorgesehen, in anderen ist sie die Norm. Häufig wird die Entscheidung über die Wiedereinstellung dem Beschäftigten überlassen. In einigen Ländern können die Unternehmen dazu verpflichtet werden, eine zusätzliche Entschädigung zu zahlen, falls der Beschäftigte nicht wiedereingestellt wird. In anderen Mitgliedstaaten müssen die Beschäftigten nur für die Lohnverluste und nicht geleisteten Sozialabgaben entschädigt werden, die für den Zeitraum von der Kündigung bis zum Urteil fällig sind. In einigen Ländern sind Rückzahlungen nach oben hin begrenzt. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. in Deutschland) steht den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zwar die Möglichkeit einer Wiedereinstellung offen, diese Option wird allerdings nur in seltenen Fällen wahrgenommen, weil die Struktur des Arbeitsprozesses auf beiden Seiten starke Anreize dafür bietet, Streitigkeiten einvernehmlich beizulegen, bevor ein Gericht angerufen wird.

- **Abfindungszahlungen** Unter einer Abfindungszahlung versteht man einen einmaligen Pauschalbetrag, der einem unfreiwillig entlassenen Beschäftigten gezahlt wird. Der Anspruch auf eine Abfindungszahlung kann gesetzlich verankert oder in einem Tarifvertrag festgelegt sein. Die Zahlung kann dabei je nach Kündigungsgrund (gerechtfertigt oder ungerechtfertigt) unterschiedlich hoch ausfallen. In den meisten Ländern ist eine Abfindungszahlung nur bei Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen vorgesehen, bei einer Kündigung aus disziplinarischen Gründen aber normalerweise nicht. In manchen

Ländern muss der Arbeitgeber zwar keine Abfindungszahlungen leisten, doch die Kündigungsfristen können sehr lang sein (z. B. in Finnland und Schweden).²⁴ In anderen Ländern stellen die Abfindungszahlungen den größten Kostenfaktor einer Kündigung dar (z. B. in den Niederlanden und in Spanien). Die Höhe der Abfindungszahlungen ist häufig an die Dauer der Betriebszugehörigkeit und das Lohnniveau kurz vor der Kündigung gebunden. Die Abfindungszahlungen können nach oben hin begrenzt sein. In einigen Ländern korreliert deren Höhe umgekehrt mit der Länge der Kündigungsfrist. Die Abfindungszahlungen werden in der Regel ausschließlich vom Arbeitgeber finanziert, der die Kündigung vornimmt; in einigen Ländern wird deren Zahlung allerdings auf mehrere Arbeitgeber aufgeteilt. In Österreich beispielsweise werden sie aus einem Fonds im Namen des Beschäftigten finanziert. Dieser ist bis zur Kündigung oder bis zum Renteneintritt über mehrere Arbeitgeber übertragbar und alle Arbeitgeber im Laufe des Erwerbslebens des Beschäftigten zahlen in den Fonds ein.

Verfahren für Massenentlassungen werden eingeleitet, wenn gleichzeitig mehrere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Gründen entlassen werden, die nicht die einzelnen Beschäftigten betreffen. Bei Massenentlassungen gelten die Mindestanforderungen, die 1998 in der Richtlinie über Massenentlassungen²⁵ festgelegt wurden, in allen Mitgliedstaaten. Die Vorschriften über Massenentlassungen betreffen:

- **die Definition von Massenentlassung.** Dabei handelt

²⁴ Abgesehen von wenigen Ausnahmefällen (Belgien, Deutschland, Griechenland) müssen die gesetzlichen Abfindungszahlungen unabhängig von der Kündigungsfrist gezahlt werden.

²⁵ Richtlinie 98/59/EG.

es sich um die Mindestanzahl von Beschäftigten, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums an einem bestimmten Ort entlassen werden müssen, damit die Entlassung als Massenentlassung gilt. Diese Zahl ist häufig mit der Größe des Unternehmens/des Standorts verbunden.

- **Verfahrens- und Mitteilungsverpflichtungen.** Hierbei geht es um die Verpflichtungen des Arbeitgebers,
 - die Arbeitnehmervertreter zu konsultieren, sobald eine Massenentlassung erwogen wird, mit dem Ziel, soweit möglich eine alternative Lösung zu finden; und
 - die zuständige Behörde über dessen Absicht zu informieren, eine Massenentlassung vorzunehmen.
- **Kriterien für die Auswahl der Beschäftigten, die entlassen werden sollen.** Transparente und nicht diskriminierende Kriterien können entweder gesetzlich vorgeschrieben sein oder in Tarifverträgen bzw. im Rahmen des Mitteilungs- und Konsultationsverfahrens festgelegt werden.
- **Entschädigung und andere Folgen unrechtmäßiger Massenentlassungen.** In den meisten Fällen sind die Abfindungszahlungen, die für wirtschaftlich begründete Einzelkündigungen geleistet werden, auch für Massenentlassungen fällig. Gegebenenfalls kann der Arbeitgeber auch zu einer zusätzlichen finanziellen Entschädigung (z. B. Kofinanzierung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit) verpflichtet werden. Werden die Verfahrens- oder Mitteilungsverpflichtungen für Kündigungen nicht eingehalten, sehen die nationalen Bestimmungen rechtliche Folgen vor.

Der **Rückgriff auf befristete Arbeitsverträge ist gesetzlich eingeschränkt**, um die Diskriminierung

von befristeten Arbeitskräften und die missbräuchliche Nutzung solcher Verträge zu unterbinden. Die Mindestanforderungen für befristete Verträge, die von allen Mitgliedstaaten eingehalten werden müssen, sind in der Richtlinie über befristete Arbeitsverhältnisse²⁶ festgelegt. Zu den Bedingungen für die Nutzung solcher Verträge gehört meistens die Verpflichtung, deren Verwendung zu begründen und eine Beschränkung der Anzahl der Verlängerungen und/oder der Gesamtlaufzeit kumulierter Verträge zu akzeptieren. (Deren Verwendung kann beispielsweise damit begründet werden, dass unerwartete Nachfrageschwankungen aufgefangen werden müssen; dass unbefristete Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter kurzweilig ersetzt werden müssen; dass Beschäftigte mit bestimmten Fachkenntnissen eingestellt werden müssen, um spezifische Projekte durchzuführen; und bei Unternehmensgründungen, dass die Renditen riskant und ungewiss sind).

Für Leiharbeit stehen unterschiedliche Vertragsarten zur Verfügung.

Ein Beschäftigungsverhältnis besteht normalerweise zwischen zwei Parteien: dem Arbeitgeber und dem Beschäftigten. Die Besonderheit der Leiharbeit liegt nun darin, dass bei diesem Beschäftigungsverhältnis ein Dritter, nämlich das entleihende Unternehmen, dazukommt. Leiharbeiter werden von einer Leiharbeitsfirma (dem Arbeitgeber) angestellt und bezahlt, aber sie werden einem entleihenden Unternehmen für befristete Zeit zur Verfügung gestellt und arbeiten nach dessen Weisung. Je nach anwendbarem Recht sind die Leiharbeiter im Rahmen eines befristeten Vertrags oder eines unbefristeten Arbeitsvertrags angestellt.

Diese Form der Beschäftigung deckt einen wichtigen Bedarf der entleihenden Unternehmen: sie können dadurch beispielsweise relativ einfach Produktionsspitzen bewältigen oder

abwesende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ersetzen. Die Mindestanforderungen für den Schutz der Leiharbeiter sind in der Richtlinie über Leiharbeit²⁷ aus dem Jahr 2008 festgelegt.

²⁶ Richtlinie 99/70/EWG.

²⁷ Richtlinie 2008/104/EG.

Tabelle 1 – Strenge des Beschäftigungsschutzes, Indizes der OECD

		Schutz von Dauerbeschäftigten vor Einzelkündigungen und Massenentlassungen	Schutz von Dauerbeschäftigten vor (Einzel-)Kündigungen	Spezifische Anforderungen für Massenentlassungen	Verordnung über befristete Formen der Beschäftigung
Belgien	2013	2,99	2,14	5,13	2,42
Tschechische Republik	2013	2,66	2,87	2,13	2,13
Dänemark	2013	2,32	2,10	2,88	1,79
Deutschland	2013	2,84	2,53	3,63	1,75
Estland	2013	2,07	1,74	2,88	3,04
Irland	2013	2,07	1,50	3,50	1,21
Griechenland	2013	2,41	2,07	3,25	2,92
Spanien	2013	2,36	1,95	3,38	3,17
Frankreich	2013	2,82	2,60	3,38	3,75
Kroatien	2015	2,30	2,32	2,25	2,88
Italien	2013	2,89	2,55	3,75	2,71
Lettland	2013	2,91	2,57	3,75	1,79
Litauen	2015	2,42	2,23	2,88	3,33
Luxemburg	2013	2,74	2,28	3,88	3,83
Ungarn	2013	2,07	1,45	3,63	2,00
Niederlande	2013	2,94	2,84	3,19	1,17
Österreich	2013	2,44	2,12	3,25	2,17
Polen	2013	2,39	2,20	2,88	2,33
Spanien	2013	2,69	3,01	1,88	2,33
Slowenien	2014	2,39	1,99	3,38	2,13
Slowakei	2013	2,26	1,81	3,38	2,42
Finnland	2013	2,17	2,38	1,63	1,88
Schweden	2013	2,52	2,52	2,50	1,17
Vereinigtes Königreich	2014	1,59	1,18	2,63	0,54
Gewogener EU- Durchschnitt		2,47	2,21	3,12	2,28

Quelle: Beschäftigungsschutzdatenbank der OECD, www.oecd.org/employment/protection.