

Pull, Kerstin

Article — Published Version

Standortfaktor Arbeitsrecht: Die Bewertung durch ausländische Investoren

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Pull, Kerstin (2005) : Standortfaktor Arbeitsrecht: Die Bewertung durch ausländische Investoren, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 10, pp. 638-645,
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0430-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42507>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kerstin Pull

Standortfaktor Arbeitsrecht: Die Bewertung durch ausländische Investoren

Die strikten Regulierungen im deutschen Arbeitsrecht gelten als Nachteil für Deutschland im internationalen Wettbewerb um Produktionsstandorte. Welche Bedeutung haben arbeitsrechtliche Faktoren bei der Standortentscheidung von Unternehmen? Wie bewerten US-Investoren das deutsche Arbeitsrecht im Vergleich?

Kaum ein Thema hat in der wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten Jahre mehr Aufmerksamkeit erlangt als die Frage nach der Standortqualität Deutschlands im internationalen Vergleich: So hielt Pausenberger bereits vor über zehn Jahren die Zahl der Publikationen zum Thema für „unüberschaubar“¹.

Als Ursache der immer wieder diagnostizierten Standortschwäche wird dabei regelmäßig die Kostenbelastung der Unternehmen angeführt, wobei insbesondere den Arbeitskosten eine wichtige Rolle zugesprochen wird². Darüber hinaus gelten die „arbeitsrechtliche Überregulierung“ und die Inflexibilität des Arbeitsmarktes als bedeutsames Hindernis bei der Anwerbung ausländischer Investoren³. Dabei sind es auch für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht zuletzt „die hohe Regulierungsdichte sowie Starrheiten und Inflexibilitäten des Arbeitsmarktes“, welche die Attraktivität des Standortes Deutschland einschränken⁴, und auch die Deutsche Bundesbank rief 2004 aufgrund des weiter zunehmenden internationalen Wettbewerbs um Produktionsstandorte wieder zu Reformen am Arbeitsmarkt auf⁵.

Ob Arbeitsrecht ein Standortfaktor ist und wie sich arbeitsrechtliche Regelungen auf die Standortwahl von Unternehmen auswirken, ist bislang empirisch allerdings keineswegs abschließend geklärt. Im Folgenden soll zunächst der Stand der empirischen Forschung zum Standortfaktor Arbeitsrecht dargestellt werden, bevor dann die Ergebnisse einer originären Erhebung bei 85 US-amerikanischen Unternehmen referiert werden, welche nach ihrer Einschätzung der Restriktivität des deutschen Arbeitsrechts im Vergleich zum britischen gefragt wurden. Es zeigt sich, dass die

befragten Unternehmen das deutsche Arbeitsrecht durchgängig als restriktiver wahrnehmen als das britische, dass sich aber das negative Bild eines restriktiven deutschen Arbeitsrechts offenbar auch auf solche Bereiche ausgedehnt hat, in denen das deutsche Arbeitsrecht faktisch weniger restriktiv als das britische ist. Dies könnte durchaus auf Ausstrahlungseffekte der Standortdebatte, die es zwischenzeitlich bis auf die Titelseite der Times schaffte, hindeuten. Weiterhin wird deutlich, dass Unternehmen, die in Deutschland mit einer Tochtergesellschaft präsent sind, das deutsche Arbeitsrecht insgesamt weniger restriktiv einschätzen als solche, die nicht in Deutschland aktiv sind. Auch dieser Befund könnte das Ergebnis von Ausstrahlungseffekten der Standortdebatte sein; es könnte jedoch auch auf einen Lernprozess ausländischer Investoren bzw. auf deren Selbstselektion hindeuten.

Standortfaktor Arbeitsrecht: Empirische Evidenz

Die Frage, ob Arbeitsrecht aus Unternehmenssicht ein Standortfaktor ist, lässt sich zum einen mit Blick auf Unternehmensbefragungen beantworten, zum anderen unter Verweis auf ökonometrische Studien zum Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktregulierungen und einfließenden Direktinvestitionen. Während der Standortfaktor Arbeitsrecht in Unternehmensbefra-

¹ Vgl. E. Pausenberger: Die Standortpolitik Internationaler Unternehmen, in: E. Pausenberger (Hrsg.): Internationalisierung von Unternehmen: Strategien und Probleme ihrer Umsetzung, Stuttgart 1994, S. 47-71, hier S. 48.

² Vgl. M. Perlitz: Standortentscheidungen von Unternehmen aus Betriebswirtschaftlicher Sicht, in: H.-J. Vosgerau (Hrsg.): Zentrum und Peripherie, Berlin 1997, S. 73-99, hier S. 74.

³ Vgl. etwa K. Büniger: Deutschland in der Standortkrise, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 2, S. 71-74, hier S. 71; R. Köddermann: Sind Löhne und Steuern zu hoch? Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland, in: Ifo Schnelldienst, 49. Jg. (1996), H. 20, S. 6-15, hier S. 15; S. Küpper: Zu wenig Anreize für Investoren, in: Arbeitgeber, 48. Jg. (1996), S. 302-304, hier S. 304.

⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/1998, Stuttgart 1997, hier S. 50.

⁵ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.9.2004.

Prof. Dr. Kerstin Pull, 38, ist Inhaberin des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Personal und Organisation, an der Universität Tübingen.

gungen eher selten explizit thematisiert wird, deuten die wenigen vorliegenden ökonomischen Studien zum Zusammenhang zwischen Arbeitsrecht und Direktinvestitionsflüssen auf einen signifikanten Einfluss ausgewählter Arbeitsmarktregulierungen auf die Attraktivität von Länderstandorten hin. Allerdings sind auch diese Befunde keineswegs so eindeutig wie die wirtschaftspolitische Diskussion und die oftmals formulierten weitreichenden Deregulierungsforderungen dies suggerieren.

Unternehmensbefragungen

Lediglich eine der vorliegenden Unternehmensbefragungen zur Bedeutung ausgewählter Standortfaktoren (siehe Tabelle 1) fragt überhaupt explizit nach dem Standortfaktor Arbeitsrecht, allerdings in der Kombination mit „Politik“ („Politik und Arbeitsrecht“⁶). Bei den befragten 75 deutschen Unternehmen landet diese auf Platz 4 (von 6) der Rangliste bedeutender Standortfaktoren. Beyfuß/Eggert fragen ebenfalls allgemein, und zwar nach der Bedeutung von „Reglementierung“ (und nicht nur „arbeitsrechtlicher Reglementierung“)⁷. Im Votum der 304 befragten deutschen Unternehmen erreicht diese Platz 6 (von 7) auf der Rangliste wichtiger Standortfaktoren.

In einer Reihe weiterer Studien wird nach Arbeitsmarkt-Faktoren gefragt, die zumindest arbeitsrechtlich geformt sein dürften: Pausenberger fragt 17 deutsche Unternehmen nach der Bedeutung der Gewerkschaftspolitik für Standortentscheidungen⁸. Sie landet auf dem letzten Rang (Rang 7) innerhalb der für Industrieländer Platz 3 einnehmenden „produktionsorientierten Faktoren“. Für die arbeitsrechtlich geformten Faktoren „Flexibilität“⁹ und „Arbeitszeit“¹⁰ liegen die von deutschen Unternehmen vergebenen Rangplätze jeweils zwischen Rang 4 (von 10 bzw. 11) und Rang 14 (von 20).

⁶ Vgl. H. Koller, U. Raithel, E. Wagner: Internationalisierungsstrategien Mittlerer Industrieunternehmen am Standort Deutschland: Ergebnisse einer Empirischen Untersuchung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 68. Jg. (1998), S. 175-203.

⁷ Vgl. J. Beyfuß, J. Eggert: Auslandsinvestitionen der Deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte, Köln 2000.

⁸ Vgl. E. Pausenberger: Die Standortpolitik Internationaler Unternehmen, a.a.O., S. 47-71.

⁹ Vgl. J. Beyfuß, B. Kitterer: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland. Bestandsaufnahme und Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Köln 1990; S. Kinkel, J. Wengel: Produktion zwischen Globalisierung und Regionaler Vernetzung, Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung, Mitteilungen aus der Produktinnovationserhebung Nr. 10, Karlsruhe 1998.

¹⁰ Vgl. J. Beyfuß: Erfahrungen Deutscher Auslandsinvestoren in Reformländern Mittel- und Osteuropas, Köln 1996; Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie (VBM): Investitionen im Ausland: Umfang, Richtung, Motive, Arbeitsplatzeffekte, München 1995.

Tabelle 1

Die Bedeutung arbeitsrechtlich geformter Standort-Faktoren bei Unternehmensbefragungen

Befragung	Datengrundlage		Arbeitsrechtlich geformte Faktoren	
	N	Befragte	Rang	Faktor
Koller/Raithel/Wagner (1998) ¹	75	deutsche Unternehmen	4/6	Politik u. Arbeitsrecht
Beyfuß/Eggert (2000) ²	304		6/7	Reglementierung
Pausenberger (1994) ³	17		7/7	Gewerkschaftspolitik
Beyfuß/Kitterer (1990) ⁴	405		14/20	Flexibilität
Kinkel/Wengel (1998) ⁵	1329		4/10	Arbeitszeit
VBM (1995) ⁶	72		4/11	
Beyfuß (1996) ^{a, 7}	470		7/12	Qualifikation
Köddermann/Wilhelm (1996) ⁸	151	ausländische Unternehmen in Deutschland	5/15	
Beyfuß (1992) ⁹	107		4/15	Arbeitsbeziehungen
Vitols (2001) ¹⁰	156	Unternehmen in den USA	6/19	
	43		4/16	Organisationsgrad
			6/16	
Ulgado (1996) ¹¹	305	Unternehmen in den USA	11/58	lokales Arbeitsrecht
			18/58	

^a deutsche Unternehmen in Mittel- und Osteuropa.

¹ Vgl. H. Koller, U. Raithel, E. Wagner: Internationalisierungsstrategien Mittlerer Industrieunternehmen am Standort Deutschland: Ergebnisse einer Empirischen Untersuchung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 68. Jg. (1998), S. 175-203; ² Vgl. J. Beyfuß, J. Eggert: Auslandsinvestitionen der Deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte, Köln 2000; ³ Vgl. E. Pausenberger: Die Standortpolitik Internationaler Unternehmen, in: E. Pausenberger (Hrsg.): Internationalisierung von Unternehmen: Strategien und Probleme ihrer Umsetzung, Stuttgart 1994, S. 47-71; ⁴ Vgl. J. Beyfuß, B. Kitterer: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland. Bestandsaufnahme und Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Köln 1990; ⁵ S. Kinkel, J. Wengel: Produktion zwischen Globalisierung und Regionaler Vernetzung, Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung, Mitteilungen aus der Produktinnovationserhebung Nr. 10, Karlsruhe 1998; ⁶ Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie (VBM): Investitionen im Ausland: Umfang, Richtung, Motive, Arbeitsplatzeffekte, München 1995; ⁷ Vgl. J. Beyfuß: Erfahrungen Deutscher Auslandsinvestoren in Reformländern Mittel- und Osteuropas, Köln 1996; ⁸ Vgl. R. Köddermann, M. Wilhelm: Why Foreign Direct Investment?, in: Ifo Digest (1996), S. 20-27; ⁹ J. Beyfuß: Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland, Köln 1992; ¹⁰ S. Vitols: Unternehmensführung und Arbeitsbeziehungen in Deutschen Tochtergesellschaften großer ausländischer Unternehmen, Forum Mitbestimmung und Unternehmen, 2001; ¹¹ Vgl. F. Ulgado: Location Characteristics of Manufacturing Investments in the U.S.: A Comparison of American and Foreign-Based Firms, in: Management International Review, Vol. 36 (1996), S. 7-26.

Quelle: Eigene Erstellung.

Zum arbeitsrechtlich geformten Standortfaktor „Qualifikation“ wurden sowohl deutsche als auch ausländische Unternehmen in Deutschland befragt¹¹: Der Stellenwert liegt jeweils im ersten Drittel der be-

¹¹ Vgl. R. Köddermann, M. Wilhelm: Why Foreign Direct Investment?, in: Ifo Digest (1996), S. 20-27; J. Beyfuß: Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland, Köln 1992; S. Vitols: Unternehmensführung und Arbeitsbeziehungen in Deutschen Tochtergesellschaften großer ausländischer Unternehmen, Forum Mitbestimmung und Unternehmen, 2001.

deutendsten Standortfaktoren. Gleiches gilt aus der Sicht ausländischer Unternehmen für das „System der Arbeitsbeziehungen“. Ulgado befragt 305 in den USA ansässige Unternehmen nach der Bedeutung von gewerkschaftlichem Organisationsgrad und lokalen arbeitsrechtlichen Regelungen für eine Ansiedlung in unterschiedlichen US-Bundesstaaten¹²; sie erreichen Rang 11 bzw. Rang 18 (von 58). Bei der Teilgruppe der befragten 40 deutschen Investoren steht der gewerkschaftliche Organisationsgrad sogar auf Rang 1.

Ökonometrische Studien

Die vorliegenden ökonometrischen Untersuchungen zu den Determinanten von Direktinvestitionsströmen weisen nahezu übereinstimmend darauf hin, dass diese im Wesentlichen marktmotiviert sind, d.h. der Erschließung und Sicherung neuer Märkte dienen¹³.

Dennoch existiert eine Reihe von Studien, die auch für Arbeitsmarktregulierungen einen statistisch signifikanten Zusammenhang zu einfließenden Direktinvestitionsströmen nachweisen können (siehe Tabelle 2). Was die Richtung des Zusammenhangs anbelangt, so kommen die vorliegenden Studien allerdings zu unterschiedlichen Ergebnissen. Insbesondere scheint zu gelten, dass restriktivere Rechtsregeln nicht per se einen Standortnachteil bilden müssen: Hierauf deutet etwa der in den vorliegenden Studien durchweg als positiv gemessene Zusammenhang zwischen restriktiven Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung und Direktinvestitionszuflüssen hin¹⁴. Der in den vorliegenden Studien gemessene Zusammenhang zwischen der Restriktivität von Kündigungsschutzregelungen und dem Zufluss von Direktinvestitionen weist allerdings durchweg das – in der wirtschaftspolitischen Diskussion regelmäßig unterstellte – negative Vorzeichen auf.

Der Stand der empirischen Forschung zum Standortfaktor Arbeitsrecht lässt sich damit wie folgt zusammenfassen: Arbeitsrechtlich geformte Faktoren üben – wenngleich sie nicht als Haupt-Determinante von

Tabelle 2
Arbeitsrecht als Standortfaktor:
Ökonometrische Studien

Studie	Jahre	Her-kunfts-land	Zielland	Arbeits-rechtlich geformte Faktoren			
				O	Z	K	M
Cooke (1997) ¹	1989	USA	OECD (19)	–	–	–	+
Cooke/Noble (1998) ²	1993	USA	divers (33)	–	–	–	+
Cooke (2001) ³	1994	OECD (16)	USA/OECD (15)	– ^a		– ^a	
Coughlin et al. (1991) ⁴	1981-1983	diverse	US-Bundesstaaten	+			
Friedman et al. (1992) ⁵	1977-1988	diverse	USA	+			
		J		+			
		EU		(+)			
Görg (2003) ⁶	1986-1996	USA	diverse (33)			–	
Javorcik/Spatareanu (2004) ⁷	1998-2001	Europa (25)	Europa (25)			–	
Traxler/Woitech (2000) ⁸	1981-1985	USA	West-Europa (14)	+	(+)		(+)
	1988-1992			+	+		+

+, –: positiver, negativer Zusammenhang; (): nicht signifikant; ^a in gemeinsamer Variable zusammengefasst; O: gewerkschaftlicher Organisationsgrad; Z: Zentralisationsgrad der Lohnverhandlungen; K: Restriktivität des Kündigungsschutzes; M: Mitbestimmung

¹ Vgl. W. Cooke: The Influence of Industrial Relations Factors on U.S. Foreign Direct Investment Abroad, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 51 (1997), S. 3-17; ² Vgl. W. Cooke, D. Noble: Industrial Relations Systems and US Foreign Direct Investment Abroad, in: British Journal of Industrial Relations, Vol. 36 (1998), S. 581-609; ³ Vgl. W. Cooke: The Effects of Labour Costs and Workplace Constraints on Foreign Direct Investment among Highly Industrialized Countries, in: Industrial Journal of Human Resource Management, (August 2001), S. 697-716; ⁴ Vgl. C. Coughlin, J. Terza, V. Arromdee: State Characteristics and the Location of Foreign Direct Investment within the United States, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 73 (1991), S. 675-683; ⁵ Vgl. J. Friedman, D. Gerlowski, J. Silberman: What attracts Foreign Multinational Corporations? Evidence from Branch Plant Location in the United States, in: Journal of Regional Science, Vol. 32 (1992), S. 403-418; ⁶ Vgl. H. Görg: Fancy a Stay at the „Hotel California“? Foreign Direct Investment, Investment Incentives, and Exit Costs, Mimeo, University of Nottingham, 2003; ⁷ Vgl. B. Javorcik, M. Spatareanu: Do Foreign Investors Care About Labor Market Regulations?, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 3275, 2004; ⁸ Vgl. F. Traxler, B. Woitech: Transnational Investment and National Labour Market Regimes: A Case of „Regime Shopping“?, in: European Journal of Industrial Relations, Vol. 6 (2000), S. 141-159.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Standortentscheidungen anzusehen sind – offenbar durchaus einen Einfluss auf Direktinvestitionsströme aus. Insofern erscheint es im Hinblick auf die Diskussion um die Attraktivität des Standorts Deutschland sinnvoll zu hinterfragen, wie das deutsche Arbeitsrecht von ausländischen Investoren (aktuellen wie auch potenziellen) wahrgenommen wird. Wird etwa der deutsche Kündigungsschutz als vergleichsweise restriktiv eingeschätzt, so wäre zu erwarten, dass dies die Standortattraktivität Deutschlands mindern und zu

¹² Vgl. F. Ulgado: Location Characteristics of Manufacturing Investments in the U.S.: A Comparison of American and Foreign-Based Firms, in: Management International Review, Vol. 36 (1996), S. 7-26.

¹³ Vgl. etwa die Meta-Analyse von A. Chakrabarti: The Determinants of Foreign Direct Investment: Sensitivity Analyses of Cross-Country Regressions, in: Kyklos, Vol. 54 (2001), S. 89-114.

¹⁴ Eine Ausnahme bildet an dieser Stelle die Studie von W. Cooke: The Effects of Labour Costs and Workplace Constraints on Foreign Direct Investment among Highly Industrialized Countries, in: Industrial Journal of Human Resource Management, August 2001, S. 697-716, in der allerdings Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung und die Restriktivität von Kündigungsschutzregelungen in einer Variablen zusammengefasst wurden.

geringeren einfließenden Direktinvestitionen führen könnte.

Bewertung des deutschen Arbeitsrechts durch ausländische Investoren

Was die Bewertung des deutschen Arbeitsrechts durch ausländische Investoren anbelangt, so liegt hierzu nur wenig an Informationen vor. Allerdings deutet eine Umfrage der American Chamber of Commerce in Germany von 2001 darauf hin, dass das deutsche Arbeitsrecht von US-amerikanischen Investoren als eher inflexibel eingeschätzt wird¹⁵: Über 90% der befragten 123 US-amerikanischen Investoren in Deutschland halten jedenfalls eine „stärkere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“ für sehr wichtig (Antwortvorgaben 5 und 6 auf einer Skala von 1-6), damit Deutschland als Standort „für ausländische Investoren attraktiver“ wird.

In einer älteren Studie der American Chamber of Commerce in Germany (1991) werden die US-Investoren aufgefordert, den Standort Deutschland hinsichtlich vorgegebener Kriterien zu beurteilen (mit Noten von 1 bis 4)¹⁶. Aus Sicht der Unternehmen handelt es sich bei der Verfügbarkeit von Arbeitskräften, der Arbeitszeit und der Stabilität des Arbeitsrechts um die bedeutendsten der arbeitsrechtlich geformten Standortfaktoren (siehe Tabelle 3). Während jedoch die Stabilität des Arbeitsrechts und die Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit Durchschnittsnoten von jeweils 2,01 bedacht werden und damit im Vergleich zu den anderen arbeitsrechtlich geformten Faktoren eher gut dastehen, wird die Arbeitszeit mit einer Durchschnittsnote von 2,84 relativ schlecht bewertet. Mit der besten Note innerhalb der von arbeitsrechtlich geformten Faktoren bedacht wird das deutsche Bildungssystem (1,81). Vergleichsweise schlecht bewertet werden hingegen die Arbeitszeit (2,84) und die Mobilität (2,93).

Ein Problem der Daten der American Chamber of Commerce ist, dass sich diese nur auf aktuelle und nicht auch auf potenzielle Investoren beziehen. Ein weiteres Problem liegt darin begründet, dass Informationen über die Einschätzung des deutschen Arbeitsrechts im internationalen Vergleich wünschenswert wären, d.h. Antworten auf die Frage, wie internationale Investoren (aktuelle wie potenzielle) die Restriktivität

¹⁵ Vgl. American Chamber of Commerce in Germany: Daten der Befragung „Ihre Meinung zum Standort Deutschland“ (erhoben zum 15.10.2001), 2001.

¹⁶ Vgl. American Chamber of Commerce in Germany: The Federal Republic of Germany as an Investment Location („Standort“ FRG), Frankfurt am Main 1991.

Tabelle 3

Bedeutung und Bewertung ausgewählter arbeitsrechtlich geformter Standortfaktoren aus der Sicht von US-Investoren in Deutschland

	Bedeutung Note	Qualität Note
Verfügbarkeit von Arbeitskräften	1,79	2,01
Arbeitszeit	1,82	2,84
Stabilität des Arbeitsrechts	1,99	2,01
Bildungssystem	2,06	1,81
Soziale Sicherung	2,17	1,85
Mobilität	2,18	2,93
Industrie- und Arbeitsgesetzgebung	2,18	2,42
Betriebsrat	2,42	2,44
Betriebliche Mitbestimmung	2,45	2,49

Quelle: American Chamber of Commerce in Germany (1991); n=87.

des deutschen Arbeitsrechts im Vergleich einschätzen. Zwar existieren international vergleichend angelegte Unternehmensbefragungen, die über die Einschätzung der Restriktivität einzelner arbeitsrechtlicher Regulierungen Auskunft geben, in den vorliegenden Untersuchungen wurden allerdings nicht explizit ausländische Unternehmen befragt¹⁷.

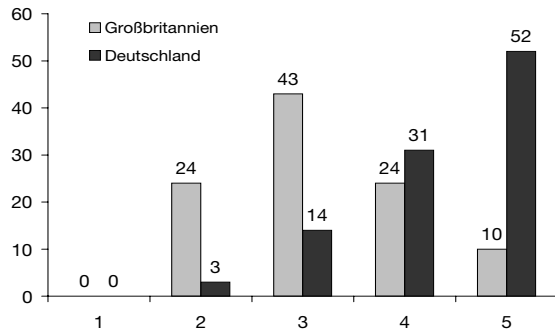
Ergebnisse einer Befragung bei US-Unternehmen

Um vergleichende Daten zur Einschätzung des deutschen Arbeitsrechts durch internationale Investoren zu erhalten, wurden in der im Folgenden vorgestellten Studie US-Unternehmen nach ihrer Einschätzung des deutschen Arbeitsrechts im Vergleich zum britischen Arbeitsrecht befragt. US-Investoren wurden deshalb für die Befragung ausgewählt, weil es sich bei diesen um die weltweit bedeutendsten Investoren handelt und weil diesen regelmäßig eine besondere Sensibilität für arbeitsrechtliche Regulierungen unterstellt wird¹⁸. Das britische Arbeitsrecht diente in der Erhebung als Vergleichsmaßstab, weil es sich in wesentlichen Punkten vom deutschen unterscheidet und weil gerade das britische Arbeitsrecht in der Stand-

¹⁷ Zu den arbeitsrechtlichen Items der jährlich durchgeführten Executive Opinion Surveys siehe etwa H. Feldmann: Labor Market Regulation and Labor Market Performance: Evidence Based on Surveys among Senior Business Executives, in: Kyklos, Vol. 56 (2003), S. 509-540, hier S. 519-523. Für einen vergleichenden Überblick über Befragungen zur Restriktivität des Kündigungsschutzes siehe etwa E. Jahn: Zur ökonomischen Theorie des Kündigungsschutzes: Volatilität der Arbeitsnachfrage und duale Arbeitsmärkte, Berlin 2002, S. 76 f.

¹⁸ Vgl. etwa F. Traxler, B. Woitech: Transnational Investment and National Labour Market Regimes: A Case of „Regime Shopping“?, in: European Journal of Industrial Relations, Vol. 6 (2000), S. 141-159, hier S. 143; S. Thomsen, S. Woolcock: Direct Investment and European Integration: Competition among Firms and Governments, London 1993, hier S. 59.

Abbildung 1
Einschätzung US-amerikanischer Manager zur
Aussage „Labor law is restrictive“
 (Antworten in %)



1: „strongly disagree“; 5: „strongly agree“

Quelle: Eigene Erstellung aus den Daten der Unternehmensbefragung; n=85.

ortdiskussion immer wieder als „Vorbild“ für die für Deutschland vorgeschlagenen Deregulierungen dient.

Befragt wurden alle 603 US-Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, die in der Datenbank von BritishAmerican Business Inc. für 2001 als Mutterfirmen britischer Töchter verzeichnet waren und/oder in der Datenbank der American Chamber of Commerce in Germany für 2001 als Muttergesellschaft US-amerikanischer Töchter des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland genannt wurden. Die Vorgehensweise bei der Befragung orientierte sich an der auf Dillman zurückgehenden Total Design Method (TDM), die die Versendung eines Fragebogens, zweier Reminder sowie einen Telefon-Reminder umfasste¹⁹. Die Befragung richtete sich an den Chief Executive Officer (CEO) bzw. – soweit deren Namen recherchiert werden konnte – an diejenige Person im Unternehmen, die für die internationalen Produktionsstandorte zuständig ist (z.B. „Vice President International Production“ oder ähnliche Position). Die Adressaten wurden explizit aufgefordert, den Fragebogen an eine qualifizierte Person innerhalb des Unternehmens weiterzugeben²⁰.

85 Unternehmen haben an der Befragung teilgenommen. Unter Berücksichtigung nicht zustellbarer Bögen betrug die Rücklaufquote 19% und liegt damit im Bereich vergleichbarer Studien, z.B. der Europäischen Cranfield-Studie. Die 85 teilnehmenden Unternehmen haben insgesamt 1326 ausländische Töchter, davon 116 in Großbritannien und 85 in Deutschland.

13 Unternehmen haben – trotz Aufführung in den entsprechenden Datenbanken – weder eine deutsche noch eine britische Tochter.

Die Einschätzung der Restriktivität von Arbeitsmarktregulierungen in Deutschland und Großbritannien durch die befragten US-Unternehmen liegt weit auseinander: Befragt nach ihrer Zustimmung zum Item „Labor law is restrictive“ (vgl. Abbildung 1), äußern 52% der befragten Unternehmen starke Zustimmung für Deutschland, für Großbritannien stimmen hingegen nur 10% der befragten Unternehmen stark zu. 24% der Unternehmen lehnen den Item für Großbritannien ab, für Deutschland liegt der Anteil der eine eher ablehnende Haltung einnehmenden Unternehmen bei lediglich 3%. Ein durchgeführter Wilcoxon-Test weist die beobachteten Unterschiede in den Antwortverteilungen als hoch signifikant aus (1%-Niveau). Arbeitsmarktregulierungen in Deutschland werden damit von den befragten US-Unternehmen insgesamt als deutlich restriktiver wahrgenommen als Arbeitsmarktregulierungen in Großbritannien.

Wahrnehmung einzelner Regulierungsfelder

Über die allgemeine Einschätzung deutscher versus britischer Arbeitsmarktregulierung hinaus wurden die Unternehmen auch nach ihrer Wahrnehmung einzelner Regulierungsfelder gefragt: Dabei standen der Kündigungsschutz, die Arbeitszeitregulierung und die flexible Einsetzbarkeit der Arbeitnehmer im Vordergrund, wobei letztere mit Hilfe einer Einschätzung zur Restriktivität von Job demarcations geprüft wurde. Bei Job demarcations handelt es sich um in Großbritannien ehemals gewerkschaftlich durchgesetzte Stellenabgrenzungen, welche die innerbetriebliche Mobilität der Arbeitnehmer einschränken. Wenngleich es in Deutschland keine Job demarcations im eigentlichen Sinne gibt, könnten etwa restriktive Regelungen zu Änderungskündigungen ein funktionales Äquivalent zu den britischen Job demarcations darstellen.

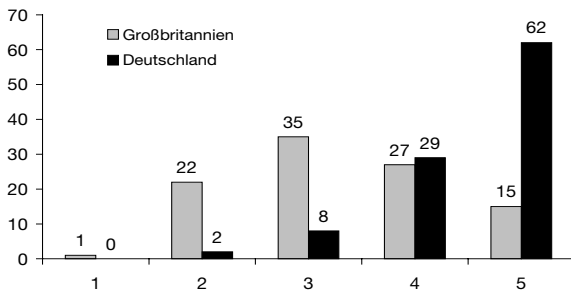
Von den unterschiedenen Regulierungsfeldern wird der deutsche Kündigungsschutz als besonders restriktiv eingeschätzt: 62% der befragten Unternehmen äußern für Deutschland starke Zustimmung zum Item „Regulations concerning layoffs are restrictive“, lediglich 15% tun dies für Großbritannien (vgl. Abbildung 2).

¹⁹ Vgl. D. Dillman: Mail and Telephone Surveys. The Total Design Method, New York 1978.

²⁰ So genanntes Schnellballverfahren; vgl. H. Ernst: Erfolgsfaktoren neuer Produkte, Wiesbaden 2001, hier S. 90 ff.

²¹ Vgl. OECD: Employment Protection and Labour Market Performance, in: OECD Employment Outlook 2004, S. 61-125, hier S. 72. Zu dem diesem Bild entsprechenden Restriktivitäts-Ranking zum Zeitpunkt der Befragung vgl. OECD: Employment Protection and Labour Market Performance, in: OECD Employment Outlook 1999, S. 47-132.

Abbildung 2
Einschätzung US-amerikanischer Manager zur
Aussage „Regulations concerning layoffs are
restrictive“
 (Antworten in %)



1: „strongly disagree“; 5: „strongly agree“

Quelle: Eigene Erstellung aus den Daten der Unternehmensbefragung; n=85.

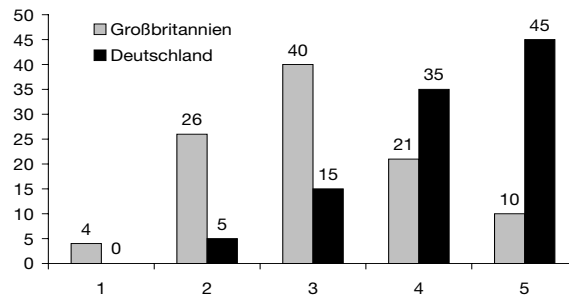
Die beobachteten Unterschiede in den Antwortverteilungen sind im Wilcoxon-Test wieder hochsignifikant (1%-Niveau). Die Einschätzung der Restriktivität von Regelungen zum Kündigungsschutz durch die befragten US-amerikanischen Unternehmen entspricht dabei den vorliegenden Restriktivitäts-Rankings: So nimmt Deutschland etwa im umfassendsten Länder-Ranking zur Restriktivität des Kündigungsschutzes der OECD Rang 19 ein, Großbritannien hingegen Rang 2 und liegt damit gleich hinter den USA²¹. Das heißt: US-amerikanische Unternehmen nehmen die bestehenden deutschen Restriktivitätsunterschiede zwischen britischen und deutschen Kündigungsschutzregelungen auch entsprechend wahr – mit der Folge zu befürchtender adverser Effekte auf deren Investitionsbereitschaft am Standort Deutschland.

Was die Zustimmung zum Item „Regulations on working time are restrictive“ anbelangt (vgl. Abbildung 3), so ist der Anteil der befragten Unternehmen, die für Deutschland starke Zustimmung äußern, mit 45% wiederum deutlich höher als der entsprechende Anteil für Großbritannien mit 10%. Nur 5% der befragten Unternehmen lehnen für Deutschland den Item eher ab, für Großbritannien sind es 30%. Auch hier ergibt sich damit ein klares (im Wilcoxon-Test hoch signifikantes) Bild: Arbeitszeitregulierungen in Deutschland werden von den befragten US-Unternehmen als deutlich restriktiver wahrgenommen als Arbeitszeitregulierungen in Großbritannien.

Ob diese Einschätzung zum Zeitpunkt der Befragung noch den betrieblichen Realitäten entspricht, darf dabei angezweifelt werden: Zum einen wurde

²² Vgl. etwa M. Schneider: Personalpolitische Anpassungen als Risikomanagement, München 1998, hier S. 182 ff.

Abbildung 3
Einschätzung US-amerikanischer Manager zur
Aussage „Regulations on working time are
restrictive“
 (Antworten in %)



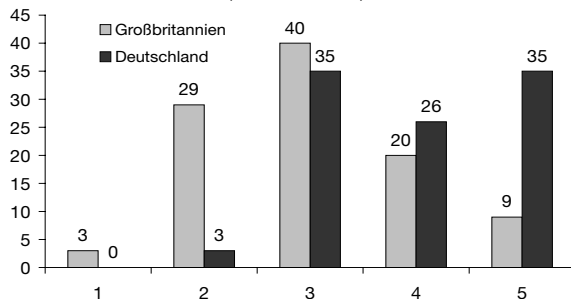
1: „strongly disagree“; 5: „strongly agree“

Quelle: Eigene Erstellung aus den Daten der Unternehmensbefragung; n=85.

– nachdem es in Großbritannien lange Zeit lediglich tarifvertragliche Regelungen auf Betriebsebene ohne rechtsverbindlichen Charakter gab²² – die betriebliche Arbeitszeitgestaltung in Großbritannien mit den „Working Time Regulations 1998“ inzwischen eingeschränkt. Zum anderen ist die Arbeitszeitflexibilität in Deutschland zwar gesetzlich, tarifvertraglich und – über die Mitbestimmung des Betriebsrates – auch prozedural eingeschränkt, mit Verweis auf die faktische Arbeitszeitflexibilität wird allerdings verschiedentlich argumentiert, dass „das deutsche Arbeitszeitsystem ... im europäischen Vergleich als überdurchschnittlich flexibel“ anzusehen ist²³. Auch gab es gerade bei der Arbeitszeit in Deutschland in den Jahren vor der Befragung vielfältige Flexibilisierungsbestrebungen (z.B. verlängerte Ausgleichszeiträume bei Abweichungen von der Regelarbeitszeit, tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeitkorridore), so dass die deutsch-britischen Unterschiede in der Arbeitszeitflexibilität im Ergebnis deutlich geringer ausgeprägt sein dürften als im Bereich des Kündigungsschutzes. Entscheidend für Standortentscheidungen dürften jedoch nicht die faktischen Flexibilitätsunterschiede zwischen zwei zur Wahl stehenden Länderstandorten sein, sondern die von den Unternehmen wahrgenommenen Unterschiede. Und hier könnte es durchaus sein, dass Verharrungseffekte die Anpassung der Wahrnehmung der Investoren verzögern, so dass Änderungen im Bereich der arbeitsrechtlichen Regelungen sich erst mit erheblicher Verzögerung auf Standortentscheidungen auswirken.

²³ Vgl. G. Bosch, S. Lehndorff: Arbeits- und Betriebszeiten in Europa, in: R. Böck, D. Sadowski (Hrsg.): Die internationale Regulierung von Arbeit: Europäische Innovationen trotz Kompetenzmangels und Deregulierungswettbewerb? SAMF-Arbeitspapier 1994-7, S. 107-130, hier S. 121.

Abbildung 4
Einschätzung US-amerikanischer Manager zur
Aussage „Job demarcations are restrictive“
 (Antworten in %)



1: „strongly disagree“; 5: „strongly agree“

Quelle: Eigene Erstellung aus den Daten der Unternehmensbefragung; n=85.

Als durchaus problematisch hingegen muss gelten, dass auch der Item „Job demarcations are restrictive“ als Indikator für die flexible Einsetzbarkeit der Arbeitnehmer für Deutschland eine (signifikant) größere Zustimmung als für Großbritannien erhält (vgl. Abbildung 4). Diese offensichtliche Fehl-Einschätzung könnte dabei durchaus auf negative Ausstrahlungseffekte der Standortdebatte hindeuten. Faktisch nämlich sind die britischen Regelungen in diesem Bereich restriktiver als die deutschen. Als Folge der in Großbritannien gewerkschaftlich durchgesetzten und lange Zeit weit verbreiteten Arbeitsplatzabgrenzungen (Job demarcations) sind die internen Arbeitsmärkte in Großbritannien durch im internationalen Vergleich eher rigide Regeln des Arbeitseinsatzes gekennzeichnet²⁴. Job demarcations sind zwar auch in Großbritannien im Rückzug begriffen²⁵; sie bestimmen jedoch immer noch personalpolitische Entscheidungen²⁶ und tragen nicht zuletzt dazu bei, dass die so genannte funktionale Flexibilität in britischen Unternehmen regelmäßig für deutlich geringer gehalten wird als die in deutschen Unternehmen²⁷.

²⁴ Vgl. S. Houseman: External and Internal Labor Market Flexibility. An International Comparison, in: D. Lewin, D. Mitchell, M. Zaidi (Hrsg.): The Human Resource Management Handbook, London 1997, S. 21-43, hier S. 35.

²⁵ Vgl. W. Eltis, D. Highham: Closing the UK Competitiveness Gap, in: National Institute of Economic Review, Vol. 154 (1995), S. 71-84.

²⁶ Vgl. etwa für ein illustratives Beispiel: T. Wallace: Societal Effects Meet Sectoral Effects: Work Organization, Competencies and Payment Systems in the Volvo Commercial Vehicle Division, in: International Journal of Human Resource Management, Vol. 11 (2000), S. 714-735, hier S. 714.

²⁷ Vgl. etwa M. Rönnermar: The Managerial Prerogative and the Employee's Duty to Work: A Comparative Study of Functional Flexibility in Working Life, in: International Journal of Human Resource Management, Vol. 15 (2004), Nr. 3, S. 451-458.

Tabelle 4
Wahrnehmung deutscher Arbeitsmarkt-
regulierung: Unternehmen, die starke Zustimmung
ausdrücken
 (in %)

Item	Unternehmen nur in GB	Unternehmen in D und GB	Unternehmen nur in D
„Labor law is restrictive“	71	52	33
„Regulations concerning layoffs are restrictive“	86	68	50
„Regulations on working time are restrictive“	71	36	33
„Job demarcations are restrictive“	57	32	33

GB: Großbritannien, D: Deutschland

Quelle: Eigene Erstellung aus den Daten der Unternehmensbefragung; n=85.

Ausstrahlungseffekte der Standortdebatte

Sollte es sich bei der Fehl-Einschätzung der befragten US-Unternehmen um das Ergebnis von Ausstrahlungseffekten der Standortdebatte handeln, so wäre diese in der Tat als problematisch anzusehen. Internationale Investoren könnten in der Folge dann durchaus – wie etwa Welsch (1994) vermutet – „aufgrund lauthals beklagter vermeintlicher Standortschwächen tatsächlich von Investitionen abgeschreckt werden“²⁸.

Ebenfalls durch Ausstrahlungseffekte der Standortdebatte erklärbar erscheint der Befund, dass die deutsche Arbeitsmarktregulierung regelmäßig von denjenigen Unternehmen als besonders rigide wahrgenommen wird, die nur in Großbritannien mit einer produzierenden Tochter vertreten sind, nicht aber in Deutschland. Unternehmen hingegen, die eine Tochterfirma im deutschen Verarbeitenden Gewerbe haben, halten die Rigidität deutscher Arbeitsmarktregulierung für deutlich weniger stark ausgeprägt, und zwar auch dann, wenn sie über eine produzierende Tochter in Großbritannien das Arbeitsrecht beider Länder unmittelbar vergleichen können (vgl. Tabelle 4).

So mag das Bild Deutschlands und insbesondere seiner arbeitsrechtlichen Regulierungen in den vergangenen Jahren sich derart „verdüstert“ haben, dass zumindest solche Unternehmen, die den deutschen Standort nicht aus eigener Anschauung, sondern nur aus der öffentlichen Diskussion kennen, in ihrem Bild

²⁸ Vgl. J. Welsch: Innovationsstandort Deutschland – Verpasste Chancen?, in: WSI Mitteilungen, 47. Jg. (1994), H. 1, S. 12-24, hier S. 13.

²⁹ Vgl. H. Pfarr, S. Bothfeld, L. Kaiser, M. Kimmich, A. Peucker, K. Ullmann: REGAM-Studie: Das Arbeitsrecht in der Wahrnehmung der Betriebe, in: Betriebs-Berater, 58. Jg. (2003), H. 49, S. 2622-2625, hier S. 2622.

vom Standort Deutschland beeinflusst werden. Wenn bereits in einer repräsentativen Befragung deutscher Betriebe 31% der Befragten angeben, sie hätten Probleme, das deutsche Arbeitsrecht zu überblicken²⁹, so verwundert es nicht, wenn sich US-amerikanische Unternehmen stärker an der naturgemäß vereinfachenden öffentlichen Diskussion orientieren als an den tatsächlichen Regulierungen.

Die unterschiedliche Wahrnehmung der Arbeitsmarktregulierung, je nachdem ob Erfahrungen im entsprechenden Land vorliegen oder nicht, mag allerdings auch auf Selbstselektionsprozesse zurückzuführen sein, bei der Unternehmen, welche die Restriktivität einer Regelung besonders hoch einschätzen, den entsprechenden Standort in der Folge meiden³⁰. Empirisch ließen sich Ausstrahlungseffekte von Selbstselektionseffekten allerdings nur dann unterscheiden, wenn Zeitreihendaten vorlägen, d.h. wenn bekannt wäre, inwiefern sich die Einschätzung der Restriktivität des deutschen Arbeitsrechts aus der Sicht der (potenziellen) Investoren im Zeitablauf gewandelt hat.

Fazit

Die Frage nach der Standortqualität Deutschlands ist eine der meistdiskutierten wirtschaftspolitischen Fragen der vergangenen Jahre. Die Tatsache, dass es die Standortdebatte bis auf die Titelseite der Times geschafft und das Wort „Standort“ gar Eingang in die englische Sprache fand³¹, verdeutlicht dabei, dass die Diskussion um die Attraktivität des Produktions- und Investitionsstandorts Deutschland weit über die Grenzen Deutschlands hinweg wahrgenommen wird.

Selbst wenn jedoch der Befund einer deutschen Standortschwäche zu relativieren und auch die erfolgte Ursachenanalyse, bei der insbesondere den Arbeitskosten und der arbeitsrechtlichen (Über-)Regulierung eine besondere Rolle zugesprochen wird, zu hinterfragen ist, hat die Standortdebatte selbst möglicherweise Ausstrahlungseffekte auf potenzielle Investoren. Die im Rahmen einer Befragung von US-Unternehmen zu Tage tretende Fehleinschätzung der Bedeutung von Job demarcations in Deutschland versus Großbritannien deutet jedenfalls darauf hin, dass solche Effekte durchaus existieren könnten.

³⁰ Zu einer durch unterschiedliche arbeitsrechtliche Regelungen induzierten Selbstselektion US-amerikanischer Unternehmen auf die Standorte Deutschland und Großbritannien vgl. K. Pull: Der Einfluss Personalpolitischer Flexibilität auf die Standortwahl Multinationaler Unternehmen: Eine Empirische Analyse, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 73. Jg. (2003), H. 8, S. 849-873.

³¹ Vgl. A. Heise: Falsche Akzente in der Standortdebatte, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 2, S. 78-81, hier S. 78.