

Neubäumer, Renate

Article — Published Version

Mehr Beschäftigung durch weniger Kündigungsschutz?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Neubäumer, Renate (2007) : Mehr Beschäftigung durch weniger Kündigungsschutz?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 3, pp. 164-171,
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0629-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42742>

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.

Renate Neubäumer

Mehr Beschäftigung durch weniger Kündigungsschutz?

Die Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes wird von vielen Seiten als zentrale Arbeitsmarktreform bezeichnet, von der die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in einem größeren Umfang erwartet werden kann. Wie lauten die gesetzlichen Bestimmungen zum Kündigungsschutz und wie hoch sind die Kündigungskosten? Wie wirkt sich der Kündigungsschutz bei unterschiedlichen Betriebsgrößen und Qualifikationsanforderungen aus? Erhöht eine Lockerung des Kündigungsschutzes die Beschäftigung?

Forderungen nach einer Reform des Kündigungsschutzes werden häufig damit begründet, dass die gesetzlichen Regelungen Arbeit verteuern und damit mehr dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen im Wege stehen. So schreibt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2006/07: „Die (aus dem Kündigungsrecht) resultierenden Kosten sind beachtlich. Sie kosten .. Arbeitsplätze“ (Z. 557). Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag – nach einer kurzen Übersicht über die gesetzlichen Regelungen zum allgemeinen Kündigungsschutz¹ – analysiert, inwieweit den Unternehmen durch die gesetzlichen Regelungen Kosten entstehen, wenn sie sich von Mitarbeitern trennen.²

Gesetzlicher Kündigungsschutz

Arbeitnehmer, die mindestens sechs Monate regelmäßig in demselben Betrieb oder Unternehmen (mit mehr als zehn regelmäßig Beschäftigten³) arbeiten, unterliegen dem gesetzlichen Kündigungsschutz, d.h. ihnen kann nur ordentlich gekündigt werden, wenn die Kündigung aus personen-, verhaltens- oder betriebsbedingten Gründen sozial gerechtfertigt ist. Ein Grund für eine Kündigung, die in der Person des Arbeitnehmers liegt, ist insbesondere eine Erkrankung, aufgrund derer der Beschäftigte nicht mehr in der Lage ist, die übernommenen Arbeitsaufgaben zu erfüllen.⁴ Eine verhaltensbedingte Kündigung ist gerechtfertigt, wenn der Arbeitnehmer rechtswidrig und schuldhaft gegen seine arbeitsvertraglichen Pflichten verstößt, d.h. insbesondere die Arbeit verweigert oder bewusst eine

unzureichende Leistung erbringt oder das Betriebsklima stark belastet.

Betriebsbedingte Kündigungen setzen voraus, dass „dringende betriebliche Erfordernisse einer Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers“ entgegenstehen, beispielsweise ein Arbeitsmangel durch das Ausbleiben von Aufträgen oder eine Stilllegung des Betriebes. Dabei reichen Aussagen über eine allgemein schlechte Geschäftslage als Begründung nicht aus, sondern der Betrieb muss belegen, dass für die Tätigkeit des gekündigten Arbeitnehmers kein Bedarf mehr besteht. Vor dem Aussprechen einer betriebsbedingten Kündigung hat der Betriebsrat ein Anhörungsrecht, bei dessen Verletzung die Kündigung von vornherein unwirksam ist, und schließlich muss der Arbeitgeber die Beschäftigten, die entlassen werden, nach sozialen Kriterien – Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung – auswählen.

¹ Betrachtet wird hier nur der in §1 KSchG normierte allgemeine Kündigungsschutz und nicht der besondere Kündigungsschutz für bestimmte Personengruppen. Eine praxisorientierte umfassende Darstellung zum Thema gesetzlicher Kündigungsschutz findet man bei W. M. Mues, E. Eisenbein, Ch. Legerlotz, J. Laber: Handbuch zum Kündigungsrecht, Köln 2005. Aktuelle Kommentare zum Kündigungsschutz bieten M. Kittner, W. Däubler, B. Zwanziger: KSchR – Kündigungsrecht, Kommentar für die Praxis zu Kündigungen und anderen Formen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 6. Aufl., Frankfurt am Main 2004; sowie G. v. Hoyningen-Huene, R. Linck: Kündigungsschutzgesetz, Kommentar, 13. Aufl., München 2002.

² Vgl. R. Neubäumer: Der gesetzliche Kündigungsschutz aus ökonomischer Sicht, in: Sozialer Fortschritt, 55. Jg. (2006), H. 2-3, S. 25-34.

³ Der Schwellenwert für die Betriebsgröße, ab der der gesetzliche Kündigungsschutz gilt, wurde zum 1.1.2004 (wieder) auf mehr als zehn Beschäftigte heraufgesetzt. Für zu diesem Zeitpunkt bereits existierende Arbeitsverhältnisse gilt der bisherige Schwellenwert von mehr als fünf regelmäßig Beschäftigten.

⁴ Dabei stellt der Gesetzgeber besonders strenge Anforderungen an die soziale Rechtfertigung: Die Krankheit muss lang anhaltend sein oder häufig auftreten und zu einer „unzumutbaren wirtschaftlichen Belastung“ des Betriebes führen. Vgl. z.B. M. Kittner u.a., a.a.O., S. 1401 ff.

Prof. Dr. Renate Neubäumer, 54, leitet am Campus Landau der Universität Koblenz-Landau die Abteilung für Wirtschaftswissenschaften und ist Mitglied des wirtschaftspolitischen und des bildungsökonomischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.

Bei einer berechtigten betriebsbedingten Kündigung hat eine Arbeitnehmer keinen Anspruch auf eine Abfindung; es „existiert .. kein allgemeiner Rechtsanspruch, wonach niemand seinen Arbeitsplatz ohne Entschädigung aufgeben muss“⁵. Ein solcher Anspruch kann sich allerdings aus einem Sozialplan oder einem Aufhebungsvertrag ergeben. Zu einem Sozialplan kommt es nur bei einer Betriebsänderung, d.h., wenn ein Betrieb mit mehr als 20 wahlberechtigten Beschäftigten, z.B. aufgrund einer Fusion oder der Stilllegung wesentlicher Betriebsteile, mindestens 10% seiner Belegschaft entlässt.⁶ Dann muss der Arbeitgeber den Betriebsrat bereits im Vorfeld umfassend unterrichten und mit ihm über einen Interessenausgleich beraten, d.h. eine Lösung, die den Arbeitnehmern möglichst wenige Nachteile bereitet. Meist kommt es dann zu einem Sozialplan, der einerseits die wirtschaftlichen Nachteile der Arbeitnehmer ausgleichen oder zumindest abmildern und andererseits das Unternehmen nur in „wirtschaftlich vertretbarer“ Weise belasten soll.

Schließlich kann ein Arbeitnehmer Kündigungsschutzklage erheben, um geltend zu machen, dass seine Kündigung sozial ungerechtfertigt oder aus anderen Gründen rechtsunwirksam war. Er hat dann allerdings nur einen Anspruch auf vorläufige Weiterbeschäftigung, wenn die Kündigung offensichtlich unwirksam war, z.B. weil der Betriebsrat vor der Kündigung nicht angehört wurde oder der Kündigung qualifiziert widersprochen hat. Im Kündigungsschutzprozess muss der Arbeitgeber dann die Gründe für die betriebsbedingte Kündigung darlegen und beweisen, dass seine Kündigung sozial gerechtfertigt war. Um eine Klage bei einer betriebsbedingten Kündigung zu vermeiden, kann ein Arbeitgeber dem Arbeitnehmer eine Abfindung (in der Regel in Höhe eines halben Monatsgehaltes pro Jahr der Betriebszugehörigkeit) anbieten (neuer §1a KSchG). Nach Ablauf der Kündigungsfrist gilt diese Abfindung auch ohne ausdrückliche Zustimmung des Arbeitnehmers als angenommen. Fast alle Kündigungsschutzprozesse führen zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses, und der weitaus größte Teil wird durch einen Vergleich gegen Abfindung erledigt.⁷

⁵ Vgl. W. M. Muess u.a., a.a.O., S. 118.

⁶ Nach dem 1985 eingeführten §112a, Abs. 1 BetrVG ist ein Sozialplan nur noch obligatorisch, wenn die Zahl der ausscheidenden Arbeitnehmer wesentlich höher ist als die in §1 KSchG genannte Zahl von Arbeitnehmern. Bei Klein- und Mittelbetrieben muss der Anteil der ausscheidenden Arbeitnehmer sogar 20% bzw. 15% der Belegschaft betragen, damit es zu einem Sozialplan kommt. Vgl. M. Kittner u.a., a.a.O., S. 684.

⁷ Vgl. J. B. Donges, J. Eckhoff, W. Franz, W. Möschel, M. J. M. Neumann (Kronberger Kreis): Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin 2004, S. 14 f.

Kündigungskosten

Auch wenn es keinen gesetzlichen Kündigungsschutz gäbe, würden einem Unternehmen durch die Entlassung von Mitarbeitern und zum Teil durch damit verbundene Wiedereinstellungen Kosten entstehen, die wir als Kündigungskosten bezeichnen. Zunächst muss das Unternehmen damit rechnen, dass der Mitarbeiter zwischen seiner Kündigung und seinem Weggang eine unzureichende Arbeitsleistung erbringt. Die damit verbundenen Kosten fallen erst bei längeren Kündigungsfristen ins Gewicht und hängen damit von der Beschäftigungsdauer ab.⁸

Des Weiteren hat eine Kündigung zur Folge, dass bei einer Wiederbesetzung der Stelle erneut Kosten für Einarbeitung sowie für Weiterbildung anfallen. Ihre Höhe hängt von den Qualifikationsanforderungen des Arbeitsplatzes ab, wobei betriebspezifisches Humankapital besondere Bedeutung hat. Hinzu kommen Kosten für die Suche und Auswahl neuer Mitarbeiter, die besonders hoch ausfallen, wenn sich die Kontrolle der Beschäftigten schwierig gestaltet, so dass bei wenig(er) leistungsmotivierten Mitarbeitern mit hohen Kosten für Kontrollen und durch unzureichende Arbeitsleistung gerechnet werden muss. Schließlich sind die letztgenannten Kosten bei Neueingestellten oft höher als bei Mitarbeitern, die bereits lange dem Unternehmen angehören und Loyalität gegenüber dem Unternehmen und/oder den Arbeitskollegen entwickelt haben. Solche Kündigungskosten durch Wiedereinstellungen fallen allerdings nur an, wenn der Arbeitskräftebedarf nur vorübergehend, insbesondere durch einen konjunkturellen Nachfragemangel, zurückgeht. Dann kann es sich für Unternehmen – auch ohne Kündigungsschutz – lohnen, auf Entlassungen zu verzichten.

Unterschiedliche Arten von Beschäftigungsverhältnissen

Ob sich ein Verzicht auf Kündigungen für ein Unternehmen auszahlt, hängt somit – neben dem Grad der Unsicherheit über seine zukünftige Nachfrageentwicklung – von der Höhe seiner Wiedereinstellungskosten und damit von der Art seiner Beschäftigungsverhältnisse ab. Dabei sind zu unterscheiden:

- Arbeitsplätze mit unqualifizierten Tätigkeiten: Bei ihnen ist nur eine kurze Einarbeitung erforderlich, und die Arbeitsleistung lässt sich in der Regel gut kontrollieren. Entsprechend sind die Kündigungskosten niedrig, und die Beschäftigungsdauer ist meist kurz.

⁸ Die gesetzliche Kündigungsfrist beträgt beispielsweise bei zwei Jahren Betriebszugehörigkeit einen Monat, nach fünf Jahren zwei Monate und nach 15 Jahren ein halbes Jahr.

- Beschäftigungsverhältnisse in kleinen Unternehmen, z.B. im Bereich des Handwerks und der Freien Berufe. Sie erfordern vor allem allgemeine und berufsspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten, aber bei ihnen wird oft „on the job“ betriebsspezifisches Wissen über Kunden oder spezielle Arbeitsmethoden oder EDV-Programme erworben, so dass die Produktivität der Beschäftigten mit der Betriebszugehörigkeit steigt. Entsprechend sind die Kündigungskosten nicht zu vernachlässigen; dazu tragen auch oft hohe Suchkosten für neu Einstellende bei kleineren Unternehmen bei. Somit zahlt sich eine längere Beschäftigungsdauer aus.
- Qualifizierte Arbeitsplätze in Großunternehmen. Sie sind mit hohen Kündigungskosten verbunden, weil sie viel allgemeines und betriebsspezifisches Humankapital erfordern und weil sich bei ihnen die Arbeitsleistung oft kaum zurechnen und nur schwer kontrollieren lässt. Entsprechend kommt der Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter und ihrer Motivation durch Identifikation mit dem Unternehmen, guten Arbeitsbeziehungen und höheren (Effizienz-)Löhnen große Bedeutung zu, und eine dauerhafte Beschäftigung liegt im Interesse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Kosten des gesetzlichen Kündigungsschutzes

Zusätzlich zu den Kündigungskosten entstehen den Unternehmen Kosten durch den gesetzlichen Kündigungsschutz. Arbeitnehmer können nur aus personen-, verhaltens- oder betriebsbedingten Gründen entlassen werden. Dabei haben betriebsbedingte Kündigungen in der Praxis bei Weitem die größte Bedeutung.⁹ Entsprechend stehen die Kosten durch diese Form des Kündigungsschutzes hier im Mittelpunkt. Über ihre Determinanten gibt der Kasten einen Überblick.¹⁰

Höhere Transaktionskosten entstehen zunächst, weil Unternehmen verpflichtet sind, betriebsbedingte Kündigungen durch das Versetzen von Mitarbeitern auf andere Arbeitsplätze zu vermeiden. Damit ist oft – neben Einarbeitungs- und Weiterqualifizierungsmaßnahmen – eine Neuorganisation des Arbeitsablaufs verbunden. Lassen sich Entlassungen nicht umgehen, so muss das Unternehmen die Arbeitnehmer, denen es kündigt, nach sozialen Kriterien auswählen. Dadurch fallen Kosten durch die Sammlung und Auswertung von Daten über die betroffenen Mitarbeiter sowie

⁹ Vgl. J.B. Donges u.a., a.a.O., S. 13.

¹⁰ Kosten durch die Weiterbeschäftigung nicht mehr benötigter Arbeitnehmer werden hier nicht betrachtet, weil dieser Fall in der Praxis sehr selten auftritt. Fast alle Kündigungsschutzklagen führen zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

Kosten des Kündigungsschutzes

Kosten durch Vermeidungsstrategien und durch die Sozialauswahl

- Höhere Transaktionskosten
- Kosten für durch Versetzungen erforderliche Einarbeitungs- und Weiterqualifizierungsmaßnahmen
- Niedrigere Erlöse aus den Arbeitsverhältnissen (weil nicht gezielt Beschäftigte mit niedrigerer Leistungsfähigkeit und/oder Leistungsbereitschaft entlassen werden können)
- Höhere Kosten aus den Arbeitsverhältnissen (weil nicht gezielt Beschäftigte mit höheren Arbeitseinkommen entlassen werden können)

Kosten durch die Zahlung von Abfindungen

Kosten durch Kündigungsschutzklagen

- Kosten durch die vorläufige Weiterbeschäftigung
- Anwalts- und Gerichtskosten
- Kosten durch die Zahlung von (zusätzlichen) Abfindungen

durch Gespräche mit ihnen, dem Betriebsrat sowie den verschiedenen Abteilungen des Unternehmens an.

Schwerer wiegt, dass ein Unternehmen nicht gezielt Mitarbeiter mit niedrigerer Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft entlassen darf. Die damit verbundenen Kosten sind auch in dem Kontext zu sehen, dass sich in der Praxis der Nachweis nur sehr schwer erbringen lässt, dass ein Arbeitnehmer bewusst eine unzureichende Leistung erbringt, so dass eine verhaltensbedingte Kündigung sich kaum gerichtlich durchsetzen lässt.¹¹

Weiterhin entstehen den Unternehmen durch den Kündigungsschutz höhere Kosten, weil sie nicht gezielt Beschäftigte mit (bei gleicher Leistung) höheren Arbeitseinkommen entlassen können. Dies gilt insbesondere für (Groß-)Unternehmen, bei denen die Arbeitseinkommen in starkem Maße mit der Beschäftigungsdauer und dem Alter steigen. Hinter einer solchen Senioritätsentlohnung steht allerdings häufig die implizite Vereinbarung einer Beschäftigung bis zur Pensionierung.

¹¹ Vgl. E. Jahn: Der Kündigungsschutz auf dem Prüfstand, Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 138, Sankt Augustin 2004, S. 11.

Höhe von Abfindungen sehr unterschiedlich

Die Höhe von Abfindungen hängt wesentlich davon ab, aus welchen Gründen sie angeboten bzw. bezahlt werden. Insbesondere Großunternehmen bestimmter Branchen (z.B. Automobilbranche, Banken und Versicherungen) bieten ihren Beschäftigten hohe Abfindungen, um einen notwendigen Beschäftigungsabbau möglichst ohne betriebsbedingte Kündigungen zu erreichen. Als Gründe dafür lassen sich ihr Ruf als Arbeitgeber, der Erhalt von guten Arbeitsbeziehungen und von Loyalität gegenüber dem Unternehmen sowie Beschäftigungsgarantien anführen, mit denen sich an anderer Stelle die Arbeitskosten durch den Verzicht auf früher vereinbarte Sozialleistungen und auf Lohnerhöhungen und/oder durch Mehrarbeit senken lassen.¹² Entsprechend handelt es sich nicht um Kosten durch den gesetzlichen Kündigungsschutz. Dagegen muss ein Unternehmen im Fall einer Betriebsänderung meist einen Sozialplan aufstellen und seinen Arbeitnehmern Abfindungen zahlen, um ihnen die bei einer Entlassung notwendige Umstellung zu erleichtern. Die Kosten dafür betragen dabei im Durchschnitt ungefähr ein Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit.¹³ Des Weiteren kann ein Arbeitgeber seinem Arbeitnehmer den neu eingeführten Abfindungsanspruch einräumen, um eine Kündigungsschutzklage zu vermeiden. §1a KSchG sieht für diesen Fall eine Abfindung in Höhe von einem halben Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit vor. Schließlich enden die meisten Kündigungsschutzprozesse mit einer Aufhebung des Arbeitsverhältnisses gegen Zahlung einer Abfindung.¹⁴ Deren Höhe ist zwar Verhandlungssache zwischen den Parteien, aber als „Faustformel für die Praxis“ hat sich ein halbes Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit „eingebürgert“.¹⁵

Somit werden die Kosten für Abfindungen vor allem von der Beschäftigungsdauer, die meist direkt in die „Berechnung“ der Abfindung eingeht, und von der Unternehmensgröße bestimmt. Von der Unternehmensgröße hängt zunächst die Art der Abfindung ab. Sehr hohe Abfindungen für freiwillige Kündigungen zur Vermeidung betriebsbedingter Entlassungen werden fast

nur von Großunternehmen gezahlt. Bei Großunternehmen kommt es zudem häufiger zu einem Sozialplan als bei mittleren Unternehmen, während Unternehmen mit bis zu 20 Beschäftigten keine Sozialpläne aufstellen müssen. Des Weiteren zahlen Großunternehmen häufiger Effizienzlöhne.

Vor diesem Hintergrund überraschen folgende empirischen Ergebnisse zur Höhe von Abfindungen in Westdeutschland nicht:¹⁶ Im Gesamtdurchschnitt wurden etwa 60% eines Monatsgehalts pro Jahr der Betriebszugehörigkeit, d.h. rund 9000 Euro, gezahlt. Dabei waren die Abfindungen in Unternehmen mit mehr als 2000 Beschäftigten etwa viermal so hoch wie in Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten.

Kündigungsschutzklagen

Bei etwa jeder vierten arbeitgeberseitigen Kündigung – und jedem sechsten durch den Arbeitgeber oder in gegenseitigem Einvernehmen beendeten Arbeitsverhältnis – kommt es zu einer Kündigungsschutzklage.¹⁷ Dadurch könnten dem Unternehmen Kosten für die Weiterbeschäftigung des gekündigten Arbeitnehmers entstehen, was allerdings in der Praxis nur selten der Fall ist.¹⁸ Hinzu kommen Rechtsanwaltskosten, die sich im Durchschnitt auf 1200 bis 1500 Euro belaufen, wenn das Unternehmen nicht über eine Rechtsabteilung oder eine Rechtsschutzversicherung verfügt, die ihm fixe Kosten verursachen.¹⁹ Gerichtskosten fallen nicht an, wenn es – wie es fast ausschließlich geschieht – zu einem Vergleich kommt, d.h. zur Auslösung des Arbeitsverhältnisses gegen Zahlung einer Abfindung.

Die Wahrscheinlichkeit dafür, dass es überhaupt zu einer Kündigungsschutzklage kommt und dem Unternehmen die damit verbundenen Kosten entstehen, lässt sich aus dem Entscheidungskalkül des Arbeitnehmers ableiten:²⁰ Er wird die zu erwartenden Erlöse der Klage ihren Kosten gegenüberstellen. Kosten

¹² Ein weiterer Grund können – über den gesetzlichen Kündigungsschutz hinausgehende – Kündigungsbestimmungen in Manteltarifverträgen und Rationalisierungsschutzabkommen sein.

¹³ Vgl. M. Kittner u.a., a.a.O., S. 684 f. Der einzelne Arbeitnehmer erhält dabei in der Regel einen fixen Betrag sowie einen flexiblen Betrag, dessen Höhe von seinem Alter, seiner Betriebszugehörigkeitsdauer und seinem Monatsgehalt abhängt. Vgl. auch D. Sadowski: Personalökonomie und Arbeitspolitik, Stuttgart 2002, S. 214.

¹⁴ Vgl. J. B. Donges u.a., a.a.O., S. 13.

¹⁵ So hat eine Umfrage von Himmerich bei Arbeitsrichtern in ganz Deutschland ergeben, dass etwa 75% der Arbeitsgerichte und Landesarbeitsgerichte diese Abfindungsformel anwenden. Vgl. W. M. Mues u.a., a.a.O., S. 642, die die Untersuchung von Himmerich zitieren.

¹⁶ Die Zahlen zu den Abfindungen basieren auf einer Auswertung von Daten des Sozioökonomischen Panels 1991 bis 1998. Vgl. Ch. Grund: Severance payments for Dismissed Employees in Germany, IZA Discussion paper, Nr. 875, Bonn 2003, zitiert nach J. B. Donges u.a., a.a.O., S. 14. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2003/04 und E. Jahn, a.a.O.

¹⁷ Vgl. E. Jahn, C. Schnabel: Bestandsschutz durch Abfindungen – Höhere Rechtssicherheit und Effizienz, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 4, S. 219-223.

¹⁸ Ein Arbeitnehmer hat nur einen Anspruch auf vorläufige Weiterbeschäftigung, wenn der Betriebsrat vor der Kündigung nicht angehört wurde oder der Kündigung qualifiziert widersprochen hat oder die Kündigung aus einem anderen Grunde offensichtlich unwirksam war. Vgl. W. M. Mues u.a., a.a.O., S. 1104 ff.

¹⁹ Vgl. J. B. Donges u.a., a.a.O., S. 14.

²⁰ Zum Entscheidungskalkül des Arbeitnehmers, ob sich eine Kündigungsschutzklage lohnt, vgl. D. Sadowski, a.a.O., S. 269 ff., sowie die dort zitierte Literatur.

durch Rechtsanwaltsgebühren entstehen dem Arbeitnehmer nur, wenn er nicht als Mitglied einer Gewerkschaft kostenlosen Rechtsschutz erhält. Seine erwarteten Erlöse hängen insbesondere von der Attraktivität seines Arbeitsplatzes, seiner Beschäftigungsdauer und der Arbeitsmarktlage ab. Denn zunächst zählt sich die erhoffte Weiterbeschäftigung vor allem aus, wenn sein Arbeitseinkommen über dem Marktlohn liegt und ihm nach einer Entlassung Arbeitslosigkeit droht, und sie ist bei langer Beschäftigungsdauer wahrscheinlicher. Kommt es – wie in der überwiegenden Zahl der Fälle – nicht zu einer Weiterbeschäftigung, sondern zu einer Abfindung, so hängt deren Höhe gleichermaßen von Beschäftigungsdauer und Monatsgehalt ab. Bedeutung hat auch, ob der Beschäftigte ohne Klage keine Abfindung erhalten hätte oder ob der Arbeitgeber ihm ein halbes Monatsgehalt je Jahr der Betriebszugehörigkeit angeboten hat. In letzterem Fall lohnt sich für den Arbeitnehmer eine Klage nur, wenn er davon, z.B. aufgrund seines höheren Alters, eine höhere Abfindung erhoffen kann. Folglich muss der Arbeitgeber insbesondere mit einer Klage rechnen, wenn der Arbeitnehmer Mitglied einer Gewerkschaft ist, schon lange dem Unternehmen angehört und einen Lohn über dem Marktlohn erhält sowie bei schlechter Arbeitsmarktlage. Dagegen dürfte das Unternehmen in vielen Fällen eine Kündigungsschutzklage abwenden, wenn es dem Arbeitnehmer den Abfindungsanspruch nach dem neuen §1a KSchG einräumt.

Unterschiedliche Kosten des Kündigungsschutzes je nach Arbeitsplatz

Ähnlich wie bei den Kündigungskosten spielt bei den Kosten durch den gesetzlichen Kündigungsschutz die Art des Beschäftigungsverhältnisses eine Rolle – ob es auf Dauer angelegt ist und in Unternehmen welcher Größe es angesiedelt ist. Dies legt nahe, bei der Frage nach den Auswirkungen von weniger Kündigungsschutz auf die Beschäftigung zwischen verschiedenen Arten von Arbeitsplätzen zu differenzieren:

- Arbeitsplätze ohne besondere Qualifikationsanforderungen mit kurzer Beschäftigungsdauer,
- Arbeitsplätze, die insbesondere allgemeines und berufsspezifisches Humankapital erfordern und vor allem in kleineren Unternehmen anzutreffen sind, mit längerer Beschäftigungsdauer und
- Dauerarbeitsplätze, bei denen betriebsspezifischem Humankapital neben allgemeinem Humankapital zentrale Bedeutung zukommt und die charakteristisch für Großunternehmen sind.

Arbeitsplätze ohne besondere Qualifikationsanforderungen

Würde ein starker Abbau des gesetzlichen Kündigungsschutzes zu Neueinstellungen größeren Umfangs bei unqualifizierten Tätigkeiten führen? Solche Tätigkeiten erfordern meist nur eine Einweisung, und die Arbeitsleistung lässt sich in der Regel einigermaßen zurechnen und kontrollieren, so dass die Kosten für Kündigungen und für Wiedereinstellungen niedrig ausfallen. Entsprechend ist die Beschäftigungsdauer kurz, und die Unternehmen müssen kaum mit Kosten durch gesetzlichen Kündigungsschutz rechnen. So würde z.B. bei ein- bzw. zweijähriger Betriebszugehörigkeit die Abfindung nur ein halbes bzw. ein Monatsgehalt betragen, und es ist unwahrscheinlich, dass der Arbeitnehmer deswegen eine Kündigungsschutzklage anstrengen wird. Denn Beschäftigte mit unqualifizierten Tätigkeiten in wechselnden (Klein-)Unternehmen gehören selten einer Gewerkschaft an, so dass sie sich nicht erst einmal unverbindlich und kostenlos beraten lassen können,²¹ und zudem ihre Rechtsanwaltskosten selbst tragen müssen, bei einem Vergleich müssen sie diese Rechtsanwaltskosten in Höhe von drei vollen Gebühren auf den Streitwert von drei Monatsgehältern von ihrer relativ niedrigen Abfindung abziehen. Wenn sie den Arbeitsgerichtsprozess verlieren, bleiben sie auf ihren Rechtsanwaltskosten „sitzen“.²²

Somit ließen sich die schlechten Beschäftigungschancen von Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes nicht wesentlich verbessern. Dafür spricht auch, dass die Unternehmen gerade bei solchen Arbeitsverhältnissen mit kurzer Beschäftigungsdauer die verbesserten Möglichkeiten, Arbeitnehmer sachgrundlos bis zu zwei Jahre befristet einzustellen, nicht verstärkt nutzen, wie empirische Ergebnisse zeigen.²³ Allerdings setzen Unternehmen bei unqualifizierten Tätigkeiten zunehmend Leiharbeiter ein und wandeln sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in „400 Euro-Jobs“ um. Neben einem im Tages-, Monats- oder Saisonverlauf ungleichmäßigen Arbeitsanfall dürfte dabei vor allem niedrigeren Löhnen und Lohnnebenkosten – und nicht dem Wegfall von Kündigungsschutzkosten – Bedeutung zukommen. So ermöglicht Leiharbeit auf

²¹ Solche Betriebe haben zudem selten einen Betriebsrat.

²² Nach J. B. Donges u.a., a.a.O., S.14, betragen die durchschnittlichen Rechtsanwaltskosten zwischen 1200 und 1500 Euro; und E. Jahn, a.a.O., S. 13, geht davon aus, dass eine verlorene Klage maximal 2300 Euro kostet. Bei den hier betrachteten unqualifizierten Tätigkeiten dürften diese Kosten geringer ausfallen. Die Wahrscheinlichkeit für den Arbeitnehmer, seine Klage zu verlieren, setzt Jahn mit 25% an.

²³ Nach E. Jahn, a.a.O., S. 23, ist die Befristungsquote in den letzten zehn Jahren nahezu konstant geblieben.

Tarifverträge mit niedrigerer Bezahlung und weniger Sozialleistungen (als beim eigenen Branchentarifvertrag) auszuweichen, und bei „400 Euro-Jobs“ muss der Arbeitgeber nur pauschal 30% für Sozialversicherungsbeiträge und Steuern bezahlen und der Arbeitnehmer muss in der Regel keine Abgaben entrichten, während bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen mehr als 40% Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung sowie Steuerzahlungen des Beschäftigten anfallen.

Qualifizierte Arbeitsplätze in kleineren Unternehmen

Viele Beschäftigungsverhältnisse in kleineren Unternehmen, z.B. im Bereich des Handwerks und der Freien Berufe, erfordern überwiegend allgemeine und berufsspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten. Dennoch kommt es dort häufiger zu längerer Beschäftigungsdauer, weil „on the job“ betriebsspezifisches Wissen über Kunden, spezielle Arbeitsmethoden oder EDV-Programme erworben wird und zum Teil auch Weiterbildung stattfindet. Weitere Gründe sind persönliche Beziehungen zum Unternehmer und/oder zu den Arbeitskollegen und nicht zu vernachlässigende Suchkosten bei Neueinstellungen für eine Reihe von Kleinunternehmen.

Die Folge der längeren Beschäftigungsdauer ist, dass dem Unternehmen relativ hohe Kosten für den gesetzlichen Kündigungsschutz entstehen, wenn es seine Belegschaft dauerhaft reduzieren muss, weil die Nachfrage nach Leistungen seiner Branche längerfristig gesunken ist (wie im Baugewerbe) oder weil es dauerhaft Marktanteile an Konkurrenten verloren hat, oder wenn der Arbeitgeber aus persönlichen Gründen seine Geschäftstätigkeit reduzieren möchte. Zudem können einem kleineren Unternehmen dadurch hohe Kosten entstanden sein, dass die Leistungsfähigkeit eines langjährigen Mitarbeiters alters- und/oder krankheitsbedingt stark gesunken ist, und das Unternehmen nicht gekündigt oder eine hohe Abfindung gezahlt hat, um einen Kündigungsschutzprozess zu vermeiden.

Als Konsequenz aus den relativ hohen Kosten durch den gesetzlichen Kündigungsschutz dürften die betroffenen Kleinunternehmen und andere Kleinunternehmen in ihrem Umfeld (z.B. aus dem gleichen Kammerbereich) versuchen zu vermeiden, dass es zu Beschäftigungsverhältnissen mit längerer Betriebszugehörigkeitsdauer kommt, z.B. indem sie Mitarbeiter nur befristet einstellen oder indem sie auf Aushilfen ausweichen.

Vor diesem Hintergrund könnte bei solchen Beschäftigungsverhältnissen in kleineren Unternehmen eine Lockerung des Kündigungsschutzes vor allem

wieder zu mehr längerfristigen und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen beitragen. In diese Richtung dürfte gewirkt haben, dass ab 2004 der Schwellenwert für den gesetzlichen Kündigungsschutz (wieder) auf zehn Beschäftigte heraufgesetzt wurde.

Dauerarbeitsplätze in Großunternehmen

Dauerarbeitsplätze zahlen sich insbesondere für Großunternehmen aus, bei denen die Einarbeitungs- und Weiterbildungskosten hoch sind, weil für sie betriebsspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten große Bedeutung haben, und weil sich bei ihnen unter anderem durch hohe Such- und Auswahlkosten hohe Kosten für Kontrollen und durch unzureichende Arbeitsleistungen vermeiden lassen. Bei diesen Großunternehmen kommt der Leistungsfähigkeit und Motivation der Mitarbeiter große Bedeutung für die Qualität ihrer Güter und Dienstleistungen und für ihre Innovationsfähigkeit zu.

Deshalb haben große Unternehmen in der Vergangenheit einen weitergehenden Kündigungsschutz im Rahmen von Manteltarifverträgen, Rationalisierungsschutzabkommen oder „Beschäftigungspakten“ vereinbart. Damit ist oft eine ordentliche Kündigung ab einem bestimmten Lebensalter (40, 45 oder 50 Jahre) und/oder ab einer bestimmten Betriebszugehörigkeitsdauer (in der Regel 15 oder 20 Jahre) gänzlich ausgeschlossen.²⁴ Hinzu kommen implizite Verträge, deren Nichteinhaltung den Ruf des Unternehmens als Arbeitgeber schädigen und die Arbeitsbeziehungen und das Betriebsklima verschlechtern und entsprechend an anderer Stelle zu hohen Kosten führen würde. (Diese impliziten Kontrakte beinhalten auf der anderen Seite, dass die Belegschaft in Zeiten schlechter Auftragslage Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten akzeptiert.)

Die Folge solcher Abkommen und (impliziter Verträge) ist, dass ein Abbau von Arbeitsplätzen in größerem Umfang mit sehr hohen Kosten für die Unternehmen verbunden ist, die weit über die Kosten des gesetzlichen Kündigungsschutzes hinausgehen: So werden sehr hohe Abfindungen für freiwillige Kündigungen gezahlt, um betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden, und/oder bei Entlassungen werden hohe Beträge für Abfindungen sowie für Qualifizierungs- und Übergangsgesellschaften aufgewandt.

Durch eine Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes lassen sich diese hohen Kosten für privatrechtlich vereinbarten Kündigungsschutz nicht

²⁴ Vgl. C. F. Büchtemann: Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 23 (1990), S. 394-409, hier S. 397.

nennenswert reduzieren, so dass bei Dauerarbeitsplätzen in Großunternehmen von Änderungen der gesetzlichen Kündigungsschutzregelungen keine Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.²⁵

Folgen von weniger Kündigungsschutz

Die Frage, inwieweit weniger Kündigungsschutz zu mehr Arbeitsplätzen führt, lässt sich aufgrund unserer Analyse der Kosten von Kündigungen und von Kündigungsschutz nicht pauschal beantworten – es kommt auf die Art der Beschäftigungsverhältnisse an:

- Bei Arbeitsplätzen ohne besondere Qualifikationsanforderungen und mit kurzer Beschäftigungsdauer wird eine Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes nicht zu Neueinstellungen in größerem Umfang führen, weil bei solchen Beschäftigungsverhältnissen die Kosten durch den Kündigungsschutz sehr niedrig sind. Dafür spricht auch, dass die Unternehmen die Befristungsneuregelung, nach der sie Arbeitnehmer sachgrundlos bis zu zwei Jahre befristet einstellen können, nicht zusätzlich genutzt haben. Stattdessen haben sie bei unqualifizierten Tätigkeiten verstärkt auf Leiharbeit und auf „400 Euro-Jobs“ zurückgegriffen. Schließlich gaben bei einer Befragung 88% der Personalleiter an, dass ihr Betrieb seine Kündigungsabsichten bei kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen „in den meisten Fällen ohne größere (finanzielle und rechtliche) Schwierigkeiten realisieren“ konnte.²⁶
- Auch bei Arbeitsplätzen in Großunternehmen, bei denen betriebsspezifischem Humankapital große Bedeutung zukommt, dürfte weniger gesetzlicher Kündigungsschutz kaum zu mehr Beschäftigung führen. Der Grund dafür ist allerdings ein ganz anderer. Bei dieser Art von Arbeitsplätzen sind Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen an einer dauerhaften Beschäftigung interessiert, weil einerseits die Kosten für Einarbeitung und Weiterbildung sowie für die Auswahl der Mitarbeiter sehr hoch sind und andererseits durch Arbeitnehmer mit hoher betriebsspezifischer und allgemeiner Qualifikation die Innovationsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und damit seine Erlössituation deutlich verbessert werden kann. Deshalb haben sehr viele Großunternehmen in der Vergangenheit einen weitergehenden Kündigungsschutz im Rahmen von Manteltarifverträgen oder „Beschäftigungspakten“ vereinbart. Als Folge ließen sich durch eine Locke-

²⁵ Allerdings zeigen Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit, dass auch große Unternehmen damit rechnen müssen, dass sie ihre Belegschaft relativ kurzfristig abbauen müssen. Entsprechend werden sie in der Zukunft weniger Beschäftigungsgarantien geben (können).

²⁶ Vgl. C. F. Büchtemann, a.a.O., S. 406. Als kurzfristig gilt dabei ein Beschäftigungsverhältnis von bis zu 18-monatiger Dauer.

rung des gesetzlichen Kündigungsschutzes die sehr hohen Kosten bei einem Abbau solcher Arbeitsplätze nicht nennenswert reduzieren.

- Nur bei Arbeitsplätzen mit längerer Beschäftigungsdauer in kleineren Unternehmen des Handwerks und im Bereich der Freien Berufe ist bei einem Abbau des gesetzlichen Kündigungsschutzes mit mehr Beschäftigung zu rechnen. Denn bei dieser Art von Arbeitsplätzen führt der gesetzliche Kündigungsschutz zu hohen Kosten bei Entlassungen. Dies gilt zum einen, wenn die Unternehmen ihre Belegschaft dauerhaft reduzieren müssen, weil die Nachfrage nach den von ihnen produzierten Gütern und/oder Dienstleistungen zurückgeht oder weil die Arbeitgeber aus persönlichen Gründen ihre Geschäftstätigkeit einschränken möchten. Zum anderen entstehen hohe Kosten, wenn die Leistungsfähigkeit eines langjährigen Mitarbeiters alters- und/oder krankheitsbedingt stark sinkt, und das Unternehmen nicht kündigt oder eine hohe Abfindung zahlt, um einen Kündigungsschutzprozess zu vermeiden. Als Konsequenz dürften diese kleineren Unternehmen längerfristige Beschäftigungsverhältnisse zum Teil vermeiden; nur bei weniger Kündigungsschutz würden sie weitere Arbeitsplätze dauerhaft besetzen.

Kaum mehr Beschäftigung

Insgesamt führt unsere Analyse zu dem Ergebnis, dass weniger Kündigungsschutz kaum zu mehr Beschäftigung führen würde. Dies steht im Einklang mit den Resultaten empirischer Untersuchungen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung:

- Eine Vielzahl von Studien untersucht diesen Zusammenhang auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Dazu wird die Strenge des Kündigungsschutzes mit einem Rigiditätsindikator für verschiedene Länder gemessen und ihrem Beschäftigungsniveau gegenübergestellt.²⁷ Die Mehrzahl dieser empirischen Untersuchungen zeigt keine oder nur eine schwache negative Korrelation zwischen dem Niveau des Kündigungsschutzes und der Beschäftigungsdynamik eines Landes.²⁸

²⁷ Einen solchen Indikator für die relative Strenge des Kündigungsschutzes hat die OECD entwickelt. Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 1999.

²⁸ Vgl. I. T. Addison, P. Teixeira: The Economics of Employment Protection, IZA Discussion Paper, Nr. 381, Bonn 2001. In diesem Überblicksartikel werten die beiden Autoren neben der OECD-Studie von 1999 14 weitere Untersuchungen aus. Bei zwölf dieser 15 international vergleichenden Studien ist das Ausmaß des Kündigungsschutzes negativ mit dem Beschäftigungsniveau korreliert, allerdings ist der Zusammenhang oft nicht signifikant. Entsprechend kommt E. Jahn, a.a.O., S. 15, zu dem Ergebnis, dass „es kaum Hinweise (gibt), dass die Regelungsdichte einen Einfluss auf Beschäftigungsniveau und Arbeitslosigkeit hat“.

- Einzelwirtschaftlichen Untersuchungen zu den Auswirkungen des Kündigungsschutzes auf das Einstellungsverhalten von Unternehmen und die Entstehung neuer Arbeitsplätze basieren zum einen auf Befragungen.²⁹ So wurde 2003 eine repräsentative Stichprobe von 2000 Personalverantwortlichen für den Zeitraum 1998 bis 2003 zu ihrer Einstellungspolitik vor dem Hintergrund verschiedener Determinanten von Kündigungskosten sowie ihrem Wissen und ihrer Einstellung zum Kündigungsschutz befragt. Die multivariate Auswertung ergab, dass Einstellungen bzw. die Neuschaffung von Stellen von keiner der Variablen zur Erfassung des Einflusses des Kündigungsschutzes signifikant beeinflusst wurde, sondern sich die wirtschaftliche Lage als die entscheidende Variable erwies.
- Zum andern wurde in einer einzelwirtschaftlichen Studie von Bauer u.a. untersucht, inwieweit vom Kündigungsschutz ausgenommene Kleinbetriebe eine höhere Einstellungsbereitschaft aufweisen.³⁰ Dabei zeigte sich wieder, dass die konjunkturelle Situation und damit die wirtschaftliche Lage der Betriebe entscheidend für ihr Einstellungs- und Kündigungsverhalten war. Der Wegfall des gesetzlichen Kündigungsschutzes für Kleinbetriebe mit 6 bis 10 Beschäftigten 1996 bzw. seine Wiedereinführung 1999 hatte keinen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungsdynamik der betroffenen Betriebe.

Die Erwartungen von Beschäftigungseffekten durch eine Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes sind somit zu hoch geschraubt. Dies ergibt sich sowohl aus unserer theoretischen Analyse der Kosten des gesetzlichen Kündigungsschutzes als auch aus den Ergebnissen verschiedener empirischer Studien zum Zusammenhang von Kündigungsschutzregelungen und Beschäftigung.

²⁹ Vgl. die schon ältere Untersuchung von J. Falke u.a.: Kündigungspraxis und Kündigungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 47 der Reihe Forschungsberichte, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Bonn 1981, zitiert nach C. F. Büchtemann, a.a.O., S. 408, die im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums durchgeführt wurde, sowie S. Bothfeld, K. Ullmann: Kündigungsschutz in der betrieblichen Praxis: Nicht Schreckgespenst, sondern Sündenbock, in: WSI-Mitteilungen, H. 5 (2004), S. 262-270. Die letztgenannte Befragung von Personalverantwortlichen wurde von Infratest 2003 im Auftrag des WSI durchgeführt; ihre Ergebnisse werden hier vorgestellt.

³⁰ Vgl. T. K. Bauer, S. Bender, H. Bonin: Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments, IAB-Discussionpaper Nr. 1, Nürnberg 2004. Die Untersuchung basiert auf einer repräsentativen Zufallsstichprobe von 5% aller Betriebe mit weniger als 30 Mitarbeitern, für die für die Zeiträume März 1995 bis März 1996, März 1997 bis März 1998 (nach der Erhöhung des Schwellenwerts beim Kündigungsschutz auf elf Beschäftigte) und März 1999 bis März 2000 (nach der Senkung des Schwellenwertes (wieder) auf sechs Beschäftigte) Einstellungs- und Abgangsraten sowie Beschäftigungsveränderungen berechnet wurden. Dies erfolgte getrennt für Betriebe mit 1 bis 5, 6 bis 10, 11 bis 20 und mehr als 20 Beschäftigten auf der Basis der Beschäftigtenhistorik.