

Eichhorst, Werner

Working Paper

Reformüberlegungen und Marktasymmetrie: Die Potenziale einer Abfindungslösung

IZA Standpunkte, No. 62

Provided in Cooperation with:

IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Eichhorst, Werner (2013) : Reformüberlegungen und Marktasymmetrie: Die Potenziale einer Abfindungslösung, IZA Standpunkte, No. 62, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91852>

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.

IZA Standpunkte Nr. 62

**Reformüberlegungen und Marktasymmetrie:
Die Potenziale einer Abfindungslösung**

Werner Eichhorst

Oktober 2013

Reformüberlegungen und Marktasymmetrie: Die Potenziale einer Abfindungslösung

Werner Eichhorst
IZA

IZA Standpunkte Nr. 62
Oktober 2013

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Reformüberlegungen und Marktasymmetrie: Die Potenziale einer Abfindungslösung

Die Beschäftigung in Deutschland ist in den letzten Jahren stark angestiegen, zu einem Teil auch in neuartigen und flexiblen Arbeitsverhältnissen, zu denen etwa die Zeitarbeit und die befristete Beschäftigung zählen. Damit hat sich eine Zweiteilung des Arbeitsmarktes in Arbeitsverhältnisse mit hoher Bestandssicherheit und flexiblere, weniger stabile Jobs ergeben. Dies kann zum Teil mit der unterschiedlichen Regulierung von Normalarbeitsverhältnissen und „atypischen“ Arbeitsverhältnissen erklärt werden. Dieser IZA Standpunkt diskutiert die Möglichkeiten einer systematischen Reform der arbeitsrechtlichen Vorschriften im Bereich Kündigungsschutz und Befristung, insbesondere die Ersetzung des starken Bestandsschutzes von unbefristeten Verträgen in Deutschland durch ein Abfindungsmodell.

JEL-Codes: J21, K31

Schlagworte: Kündigungsschutz, Arbeitsrecht, Abfindung, Deutschland

Kontaktadresse:

Werner Eichhorst
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: eichhorst@iza.org

Reformüberlegungen und Marktasymmetrie: Die Potenziale einer Abfindungslösung

Werner Eichhorst

Arbeitsmärkte - und davon ist auch der deutsche Arbeitsmarkt nicht ausgenommen - befinden sich permanent in Anpassungsprozessen. Diese Prozesse sind als Reaktion auf eine Vielzahl von unterschiedlichsten Einflüssen zu verstehen. Entsprechende Einflussfaktoren lassen sich oftmals innerhalb gesetzlicher Rahmenänderungen verorten, welche sich wiederum als Reaktion des Gesetzgebers auf sich ändernde Wettbewerbsbedingungen interpretieren lassen. Neben der Gesetzgebung sind wirtschaftliche und sozio-ökonomische Veränderungen als bedeutende Schrittmacher für Entwicklungen auf Arbeitsmärkten anzusehen. Für den deutschen Arbeitsmarkt lassen sich sowohl institutionelle als auch wirtschaftliche und sozio-ökonomische Entwicklungen benennen, deren Bedeutung für den Arbeitsmarkt nicht zu unterschätzen ist. Letztere speisen sich vorrangig aus einem Strukturwandel, mit einem Bedeutungszuwachs des Dienstleistungssektors, welcher sich tendenziell aus kleineren Unternehmen zusammensetzt. Aber auch andere gesellschaftliche Entwicklungen können starke Einflüsse auf den Arbeitsmarkt haben. Dies wird besonders bei der Betrachtung der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und der damit verbundenen Steigerung des Arbeitsangebotes deutlich. Institutionelle Veränderungen vollzogen sich in Deutschland in näherer Vergangenheit vor allem im Zuge der Agenda 2010, bei welcher sich Reformen auf die Deregulierung am Rand des Arbeitsmarktes bzw. auf die atypischen Formen der Beschäftigung konzentrierten (vgl. Eichhorst, Marx, Thode 2010).

Diese Entwicklungen haben einen starken Einfluss auf das Gefüge der Marktmacht beider Sozialpartner. Die etablierten Strategien der Gewerkschaften wurden, sowohl durch institutionelle als auch durch sozio-ökonomische Entwicklungen, vor enorme Herausforderungen gestellt. Der Bedeutungsgewinn des Dienstleistungssektors, mit den entsprechend kleineren Unternehmen, in Kombination mit einem Paradigma, welches die Privatisierung und Liberalisierung dieser Märkte forcierte, ging mit einem Machtverlust der verantwortlichen Gewerkschaften einher. Diese Entwicklungen wurden vor allem deshalb zum Problem, da sich die Verbindlichkeit der Tarifverträge in Deutschland nicht generell auf einen Sektor bezieht, sondern vielmehr Bestandteil einer freiwilligen Mitgliedschaft im Arbeitgeberbund ist. Die kleinteilige Struktur des Dienstleistungssektors erschwert eine Koordination sowohl innerhalb als auch zwischen den Gewerkschaften. Hierdurch wurde die Tarifbindung sukzessive geringer (vgl. Holtgrewe, Doellgast 2012). Einen ähnlichen Effekt kann auch der Agenda 2010 zugeschrieben werden. Die dadurch verursachte „Dualisierung“ des Arbeitsmarktes erschwert es Gewerkschaften, ihre Ziele durchzusetzen (vgl. Shire, Jaarsveld 2008). Hier wird deutlich, dass bei der Betrachtung von arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen die reine Betrachtung von quantitativen Entwicklungen oder Potenzialen wie das zweifelsohne gestiegene Beschäftigungsniveau nicht ausreichend ist. Eine Betrachtung der Struktur des Arbeitsmarktes ist mindestens genauso wichtig, auch wenn das Normalarbeitsverhältnis weiterhin die mit Abstand am weitesten verbreitete Form der Beschäftigung darstellt (Abbildung 1).

Als Antreiber von Veränderungen, die zu einer vielgestaltigen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes geführt haben, kann zweifelsohne die Globalisierung von Wirtschaftsprozessen verstanden werden. Deutsche Unternehmen sahen sich mindestens seit den 1980er Jahren verstärkt internationalem Wettbewerb ausgesetzt, welcher den Kostendruck erhöhte. Die institutionelle Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse sollte dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu gewährleisten. Bei der Betrachtung der atypischen Beschäftigung und ihrer Entwicklung wird jedoch deutlich, dass Zuwächse sich nicht auf Arbeitsplätze beschränken, die in international agierenden Unternehmen zu verorten sind. Neben einer starken Zunahme bei Hilfsarbeitern, die einen großen Beschäftigungsanteil in der Zeitarbeitsbranche darstellen, die wiederum vermehrt von international agierenden Unternehmen genutzt wird, gibt es unter anderem auch starke Zuwächse bei verschiedenen Berufsgruppen im privaten Dienstleistungssektor (Abbildung 2), in denen hohe Anteile an atypischer und Niedriglohnbeschäftigung zu beobachten sind. Dies kann mit institutionellen Veränderungen erklärt werden, die dazu dienen sollten, das notorische Defizit an Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich hierzulande abzubauen. Reformen in diesem Bereich sollten vor allem dem Abbau der hohen (Langzeit-)Arbeitslosigkeit dienen.

Es wird hierbei auch deutlich, dass die Folgen von arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen unter anderem Effekte haben, die nicht unbedingt beabsichtigt waren. Neben der Umsetzung von Flexibilisierungsmaßnahmen, die durch den Gesetzgeber ermöglicht worden sind, haben sich auch innerbetriebliche Formen der Flexibilisierung etabliert. Dies gilt besonders für die Arbeitszeiten; die Durchdringung von Arbeit und Freizeit; geografische Unabhängigkeit der Arbeit wie z.B. durch Home-Office oder flexible Entgeltbestandteile. Allein durch die Vielfalt an Maßnahmen wird deutlich, mit welchem Interesse Unternehmen die Flexibilisierung der Arbeit verfolgen. Institutionelle Änderungen bezogen sich, wie bereits beschrieben, in der näheren Vergangenheit auf den Rand des Arbeitsmarktes. Reformüberlegungen bezüglich des Normalarbeitsverhältnisses sollten jedoch aufgrund ihrer Tragweite und dem damit verbundenen Potenzial nicht vernachlässigt werden. Kernbestandteil des Normalarbeitsverhältnisses ist die Unbefristetheit, die durch den Kündigungsschutz flankiert wird. Momentan sind in Deutschland rund 60 Prozent bzw. etwa 23.5 Mio. der Beschäftigten durch den Kündigungsschutz erfasst (Abbildung 3).

Ökonomisch lässt sich eine Reform des Kündigungsschutzes, etwa in Form einer gesetzlich geregelten Abfindungsregelung, vor allem durch eine Reduktion der Rechtsunsicherheit und der damit verbundenen Kosten rechtfertigen. Diese soll sich jedoch nicht dadurch auszeichnen, dass diese zu Lasten der Arbeitnehmer vollzogen wird. Es geht vielmehr um den Abbau von Unsicherheiten für Unternehmen, welche durch den Bestandsschutz, wie er in seiner heutigen Form existiert, bestehen. Das Kündigungsschutzgesetz zeichnet sich diesbezüglich durch einen großen Interpretationsspielraum aus (vgl. Preis, Bender 2005). Die Zahlen bezüglich der Gesamtkosten des deutschen Kündigungsschutzes sind nicht eindeutig. Uneindeutigkeit existiert bereits bei der Schätzung der Klagehäufigkeit bzw. bei Angaben zum Anteil von Kündigungen, die rechtlich überprüft werden. Je nach Studie und Methodik liegt die Klagehäufigkeit zwischen 11 und 30 Prozent. Generell ist zu konstatieren, dass die Klagehäufigkeit als Indikator nur sehr eingeschränkt zu nutzen ist, um eine Kostenbewertung vorzunehmen. So können sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf einen Aufhebungsvertrag einigen, wodurch eine Kündigung vermieden wird. In der Regel wird hierbei eine Abfindung gezahlt. Diese Form der Vertragsbeendigung umfasst immerhin zehn Prozent aller Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen. Ein weiterer Aspekt, welcher sich einer deskriptiven Beobachtung entzieht, ist eine unterlassene Kündigung aufgrund der zu erwartenden Pro-

zesskosten. In diesen Fällen bieten Unternehmen regelmäßig freiwillige Abfindungslösungen an. Kam es zu einer Kündigung, so wurden im Zeitraum zwischen 1991 und 2003 im Durchschnitt bei zwölf Prozent aller Kündigungen Abfindungen gezahlt. Bei einer Klage des Arbeitnehmers lag die Wahrscheinlichkeit, eine Abfindung zugesprochen zu bekommen, bei 47 Prozent (vgl. Eichhorst, Marx 2011).

Kosten entstehen so zum einem aus dem hohen juristischen Beratungsbedarf. Um sich dieser Rechtsunsicherheit zu entledigen, haben Unternehmen jedoch ein Interesse, sich außergerichtlich zu einigen, wodurch Abfindungszahlungen überhöht sein können, um so einen kalkulierbaren Ausgang der Kündigung sicher zu stellen. Die Aspekte im Kündigungsschutzgesetz, aus welchen Rechtsunsicherheit erwächst, sind unterschiedlich. Kündigungen müssen z.B. sozial gerechtfertigt sein. Konkret bedeutet dies, dass beispielsweise ein Fehlverhalten des Arbeitnehmers vorliegen muss oder aber der wirtschaftliche bedingte Wegfall des Arbeitsplatzes, sofern eine Weiterbeschäftigung durch Versetzung ausgeschlossen ist. Gegen die Kündigung kann der Arbeitnehmer auf Weiterbeschäftigung klagen und so die Gründe gerichtlich überprüfen lassen. In der Praxis führt dies häufig zu Abfindungszahlungen. Die Höhe von Abfindungszahlungen in Deutschland unterliegt jedoch keiner gesetzlichen Vorgabe, wodurch ihre Höhe nicht exakt zu kalkulieren ist. Neben den Kündigungsgründen führen gegenwärtig auch Unklarheiten bei der notwendigen Sozialauswahl, bei der Kriterien wie z.B. Alter oder Betriebszugehörigkeit zu prüfen sind, aber auch Verfahrensfehler zu einer Anfechtbarkeit von Kündigungen (vgl. Eichhorst, Marx 2011).

Besteht ein Gesetzestext also aus allgemein gehaltenen Passagen, die einem Richter Interpretationsspielraum lassen, so sind Urteile, neben dem Sachverhalt, auch Resultat von eben diesen Spielräumen, welche jeder Richter anders auslegen kann. Zu diesem Querschnittscharakter von Unsicherheit kommt jedoch noch ein zeitabhängiger Faktor hinzu, welcher die Unsicherheit abermals vergrößert. So gibt es Grund zur Annahme, dass die Entscheidungen von Richtern in Abhängigkeit zur Arbeitsmarktsituation stehen. Es besteht eine positive Korrelation zwischen dem Ausmaß an Arbeitslosigkeit in einer Volkswirtschaft und der Wahrscheinlichkeit, dass der Arbeitnehmer den Prozess für sich entscheidet. Somit müssen Unternehmen in konjunkturellen Phasen mit hoher Arbeitslosigkeit mit höheren Entlassungskosten rechnen als in Phasen mit geringerer Arbeitslosigkeit (vgl. Ichino, Polo, Rettore 2002; Marinescu 2007).

In der Gesamtbetrachtung stellen die Unsicherheiten bezüglich der Kosten einer Kündigung nicht nur Unternehmen vor Probleme. Auch für wirtschaftspolitische Empfehlungen ergeben sich hieraus undurchsichtige Gemengelagen. Um die Auswirkungen von Kündigungskosten zu beurteilen, können letztendlich nur die Ausprägungen der jeweiligen Gesetzestexte erhoben werden, die richterliche Praxis kann jedoch, wie gerade beschrieben, hiervon abweichen. Theoretische Überlegungen, in welchen höhere Entlassungskosten zu mehr Arbeitslosigkeit führen und ihre Rechtfertigung durch empirische Überprüfungen erfahren, sind somit zumindest in ihrem Ausmaß zu hinterfragen (vgl. Bertola et al. 2000).

Ungeachtet der politischen Durchsetzbarkeit, ist eine Reformierung des Kündigungsschutzes im Normalarbeitsverhältnis, welcher in seiner derzeitigen Form als Bestandsschutz fungiert, eine mögliche Option. Abfindungszahlungen sind, wie gerade beschrieben, fester Bestandteil bei der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland. Die institutionelle Etablierung einer Abfindungszahlung, die den Bestandsschutz weitgehend ersetzt, erscheint somit als Reformüberlegung, welche der aktuellen Praxis beim Ablauf von Kündigungen gerecht wird. Diese kann auch als Alternative zu einer Re-Regulierung der atypischen Beschäf-

tigungsformen verstanden werden, da ihre Flexibilität so in Relation zur Normalbeschäftigung weniger attraktiv erscheint. Der Segmentierung des Arbeitsmarktes könnte somit Rechnung getragen werden, von der besonders Arbeitsmarkeinsteiger und somit junge Arbeitnehmer betroffen sind.

Die Einführung einer Regelung, die Abfindungszahlungen vorsieht, kann dazu beitragen, Rechtsunsicherheit zu minimieren. Dies ist jedoch stark von der konkreten Umsetzung abhängig. Die Einführung solch einer Regelung bedeutet, dass ein Arbeitgeber dazu in die Lage versetzt wird, das Arbeitsverhältnis durch eine gesetzlich klar definierte und damit kalkulierbare Abfindung zu beenden. Eine reine Abfindungslösung würde den Kündigungsschutz faktisch auflösen. Die negativen Effekte, die einem Arbeitnehmer durch eine Kündigung widerfahren, werden durch eine Abfindungszahlung lediglich gemindert, wodurch sich die Unsicherheiten (beim Fortbestand des Arbeitsverhältnisses) vom Arbeitgeber zum Arbeitnehmer verlagern. Bei Eingriffen in den Kündigungsschutz sind solche Unsicherheiten nicht zu vernachlässigen, da Unsicherheiten bezüglich des Arbeitsplatzes zu erheblichen psychischen Belastungen führen können (vgl. Berth et al. 2008). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die empfundene Arbeitsplatzsicherheit nicht zwangsläufig Resultat aktueller konjunktureller Entwicklungen sein muss, sondern sich vielmehr aus der Veränderung von institutionellen Rahmenbedingungen begründet (vgl. Erlinghagen 2010). Die Umsetzung einer Abfindungsregelung sollte sich somit immer innerhalb eines Rahmens bewegen, welcher die Kündigung weiterhin an Bedingungen bindet, um Willkür oder Diskriminierung auszuschließen.

Beispiele für Reformüberlegungen sind in europäischen Ländern zu finden. Diese reichen von extrem flexiblen Lösungen, wie z.B. in Dänemark, bei welcher anstelle der Weiterbeschäftigung lediglich die Abfindungszahlung Gegenstand von Kündigungsprozessen ist, bis hin zu dem österreichischen Modell „Abfertigung neu“, bei dem Kündigungen weiterhin sozial gerechtfertigt sein müssen und somit weiterhin die Möglichkeit besteht, auf Weiterbeschäftigung zu klagen. In der Praxis weist Österreich jedoch eine äußerst geringe Klagehäufigkeit auf (vgl. Eichhorst, Marx 2011). Das Modell „Abfertigung neu“, welches 2002 von den österreichischen Sozialpartnern ausgehandelt und verabschiedet wurde, sieht vor, dass jeder Arbeitgeber für jeden Mitarbeiter monatlich 1,53 Prozent des Bruttolohnes in einen Fonds einzahlt, aus welchem sich Abfindungszahlungen finanzieren. Ab dem zweiten Monat ihrer Beschäftigung erhalten dann alle Arbeitnehmer im privaten Sektor den Anspruch auf eine Abfindung, welche aus den eingezahlten und verzinsten Beträgen besteht, unabhängig davon, ob die Beendigung durch den Arbeitgeber oder durch den Arbeitnehmer erfolgt ist. Dieses Modell bietet jedoch keine Anreize, die Personalfluktuation niedrig zu halten, da die Belastung durch Einzahlungen in den Fonds unabhängig von der Fluktuationsrate ist. Dies ist insofern kein verteilungspolitisches Problem, als dass die angesparten Beiträge für jeden Arbeitnehmer in jedem Fall spätestens mit Eintritt in das Rentenalter fällig werden. Unternehmen mit hohen Fluktuationsraten agieren somit nicht zu Lasten von Unternehmen mit niedrigen Fluktuationsraten. Des Weiteren ist anzumerken, dass die Höhe der Abfindung, je nach Beschäftigungsdauer, dramatisch gesunken ist, wenngleich Personen mit kurzer Betriebszugehörigkeit begünstigt werden. Aktuelle Niedrigzinsphasen vergrößern die Distanz zur alten Regelung zusätzlich (vgl. Hofer 2007). Eine solche Ausgestaltung würde in Deutschland nicht zuletzt wegen der hohen Beschäftigungsdauer dazu führen, dass die Mehrheit schlechter gestellt werden würde, da die Betriebszugehörigkeit in den letzten Jahren für ca. 60 Prozent der Beschäftigten bei über fünf Jahren lag (Abbildung 4).

Abfindungsmodelle anderer Nationen können letztendlich nur als Ideengeber fungieren. Die komplette Übernahme einer spezifischen nationalen Praxis erscheint aufgrund länderspezifischer Unterschiede wenig ratsam. Hierfür reicht ein Blick auf die gerade thematisierte „Abfertigung neu“, bei der die Konditionen durch die Sozialpartner ausgehandelt wurden. Bei der Betrachtung der gewerkschaftlichen Organisationsgerade in Deutschland und in Österreich fällt auf, dass sie in der Vergangenheit stark abgenommen haben (Abbildung 5). Aufgrund der juristischen Unterschiede in beiden Ländern ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf die Marktmacht der Sozialpartner. Lag die Tarifbindung in Deutschland im Jahr 1980 noch bei 85 Prozent, so lag sie im Jahr 2010 bei 61,1 Prozent, bei sinkender Tendenz. Aufgrund der Pflichtmitgliedschaft der österreichischen Unternehmen im Arbeitgeberverband bzw. der Wirtschaftskammer ist eine Entwicklung wie in Deutschland nicht zu verzeichnen. Im Gegenteil, die Tarifbindung stieg von 95 Prozent im Jahr 1980 auf 99 Prozent im Jahr 2010. Außerdem bieten Öffnungsklauseln in Deutschland mehr Spielraum als in Österreich (ICTWSS-Database v.4.0).

In Anbetracht dieser Tatsachen ist davor zu warnen, die Ausarbeitung von Kündigungsreformen in Deutschland allein den Sozialpartnern zu überlassen, insbesondere aufgrund ihrer asymmetrischen Marktmacht. Vielmehr sollte der Staat Mindeststandards setzen, um ein Marktversagen zu Lasten der Arbeitnehmer zu verhindern. Dies könnte zunächst in Form einer Optionslösung umgesetzt werden, bei welcher der Arbeitnehmer zu Beginn des Arbeitsverhältnisses zwischen der Abfindungslösung und der bestehenden Regelung wählen kann. Die Mindesthöhe einer gesetzlichen Abfindung sollte mit der Länge der Betriebszugehörigkeit steigen (z.B. ein halbes Monatsgehalt pro Jahr), bis hin zu einer Obergrenze von z.B. 10 Jahren (durchschnittliche Betriebszugehörigkeit in Deutschland), um bei langer Betriebszugehörigkeit sehr hohe Abfindungszahlungen zu vermeiden.

Eine Bindung der Abfindungszahlung an die Beschäftigungsdauer lässt sich unterschiedlich rechtfertigen. Zum einen spielt in Deutschland die Dauer einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei der Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld eine Rolle. Je länger die vorangegangene sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, desto länger ist der Anspruch. Hieraus leitet sich die Überlegung ab, dass es sinnvoll sein kann, dem Arbeitgeber Anreize zu setzen, langfristig Beschäftigten nicht zu kündigen, um die Belastung für die Arbeitslosenversicherung zu mindern. Ähnlich lässt sich im Zusammenhang zwischen Alter und Beschäftigungschancen argumentieren. Da die Betriebszugehörigkeit mit dem Alter zunimmt, die Wahrscheinlichkeit, einen neuen Arbeitgeber zu finden, aber mit dem Alter abnimmt, ist eine ansteigende Abfindungslösung sinnvoll, um die Arbeitslosenversicherung zu entlasten. Eine ansteigende Abfindungslösung weist also Umverteilungseffekte auf, welche den Sozialstaat entlasten. Wie bereits im Fall der „Abfertigung neu“ erwähnt, setzen universelle Finanzierungsbestandteile keine Anreize, die Personalfluktuationsrate niedrig zu halten. Eine Möglichkeit, hierfür Anreize zu setzen, bietet das sogenannte „experience rating“. Hierbei zahlt jedes Unternehmen in Abhängigkeit von seiner Fluktuationsrate seine Beiträge, wodurch Anreize gesetzt werden, die Fluktuationsraten so niedrig wie möglich zu halten. Sofern eine Reform hin zu einer Abfindungslösung nicht umsetzbar erscheint, wäre solch eine Lösung zumindest für die Arbeitslosenversicherung denkbar. Eine Lösung, die sowohl ein „experience rating“ als auch eine Abfindungslösung vorsieht, ist nicht zu empfehlen, da Unternehmen bei Kündigungen doppelt bzw. zu stark belastet werden.

Selbstverständlich dürften Abfindungszahlungen nicht auf sonstige Transferleistungen angerechnet werden, da sonst die Entschädigungswirkung einer Abfindung ausfällt. Die Abfindungslösung würde nur für betriebsbedingte Kündigungen greifen, während personen- und verhaltensbedingte Kündigungen weiterhin unter die aktuelle Rechtslage fallen, um die Belastung der Arbeitnehmer durch verstärkte Unsicherheit einzugrenzen. Greift das gegenwärtige Gesetz, besteht aber weithin das betriebliche Erfordernis der sozialen Rechtfertigung von Kündigungen, wodurch Kündigungsschutzklagen nach wie vor ein Problem darstellen würden. Reformüberlegungen müssten also auch hier ansetzen bzw. eine Vereinfachung erlauben, um eine Kostenreduktion durch den Abbau von Risiken zu realisieren. Eine Möglichkeit bietet ein Verfahren, welches in Schweden zur Anwendung kommt und äußerst simpel und somit gut zu kalkulieren ist. Die Auswahl von zu kündigenden Mitarbeitern erfolgt lediglich anhand der Betriebszugehörigkeit bei, bezogen auf die Qualifikation, gleichen Mitarbeitern. Verstöße gegen diese Auswahl führen nicht zu einer Unwirksamkeit einer Kündigung, wie in Deutschland, sondern zu einem Entschädigungsanspruch. Entlassungskosten werden in diesem Modell für Unternehmen kalkulierbarer, sind jedoch mit Eingriffen in die Personalpolitik verbunden. Des Weiteren sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Verfahrensfehler im Rahmen einer Kündigung, die nicht substantieller Natur sind, nachträglich zu korrigieren (vgl. Eichhorst, Marx 2011). Während es also unmöglich erscheint, die Abfindungslösung für jegliche Umstände einer Kündigung zu etablieren, so kann sie doch zu einer Kostenreduktion bei betriebsbedingten Kündigungen beitragen. Für Fälle, in denen der Bestandsschutz weiterhin greift, kommen die gerade aufgeführten Möglichkeiten in Frage, die den juristischen Aufwand minimieren.

Abbildung 1: Erwerbsfähige Bevölkerung nach Erwerbsstatus und Art des Arbeitsvertrages

Angabe in Prozent / Quelle: SOEP 1992-2011, eigene Berechnungen.

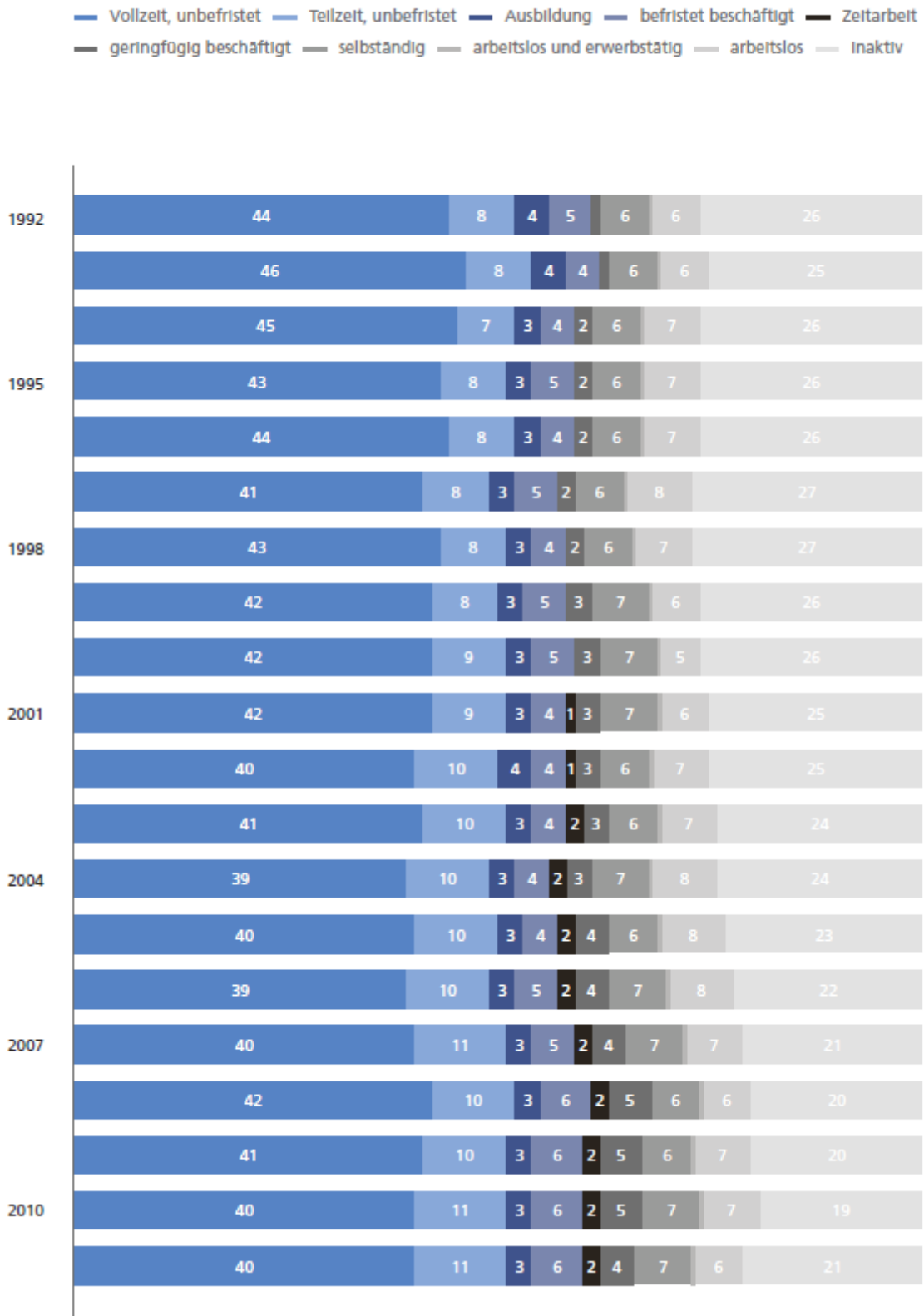
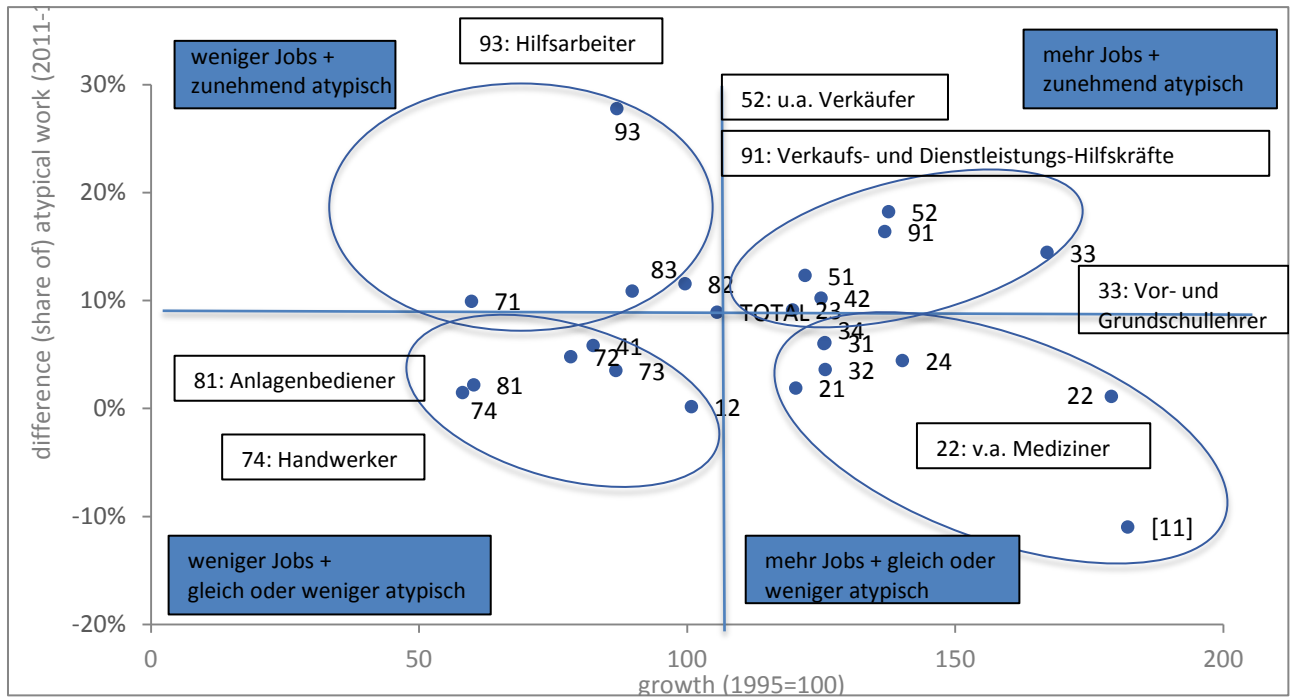
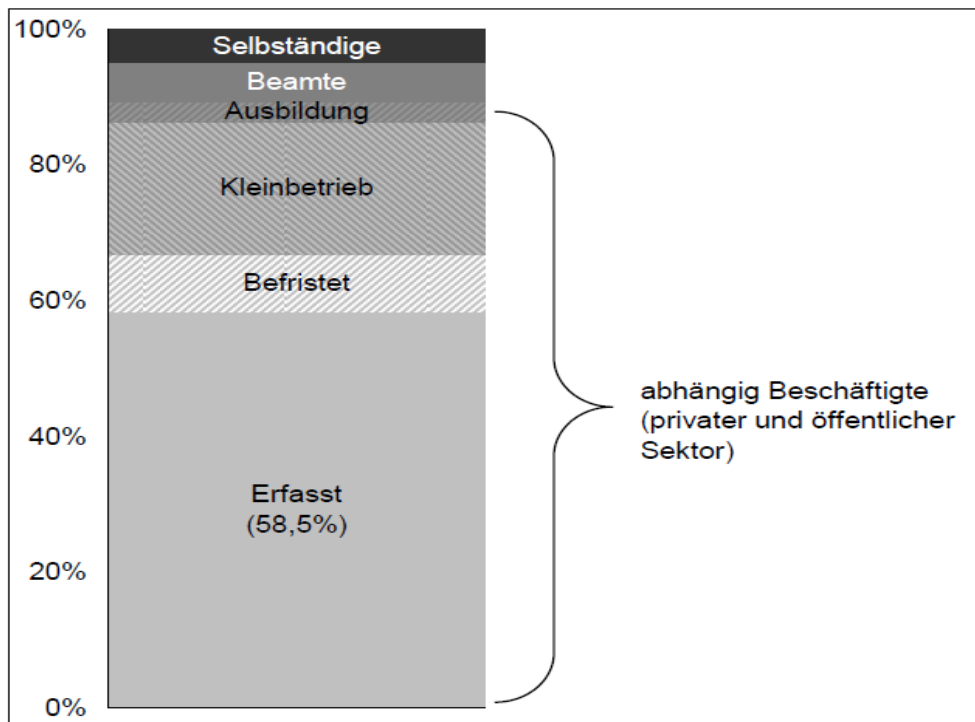


Abbildung 2: Entwicklung von Berufsgruppen und atypischer Beschäftigung (1995-2011)



Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Abdeckung durch Kündigungsschutz



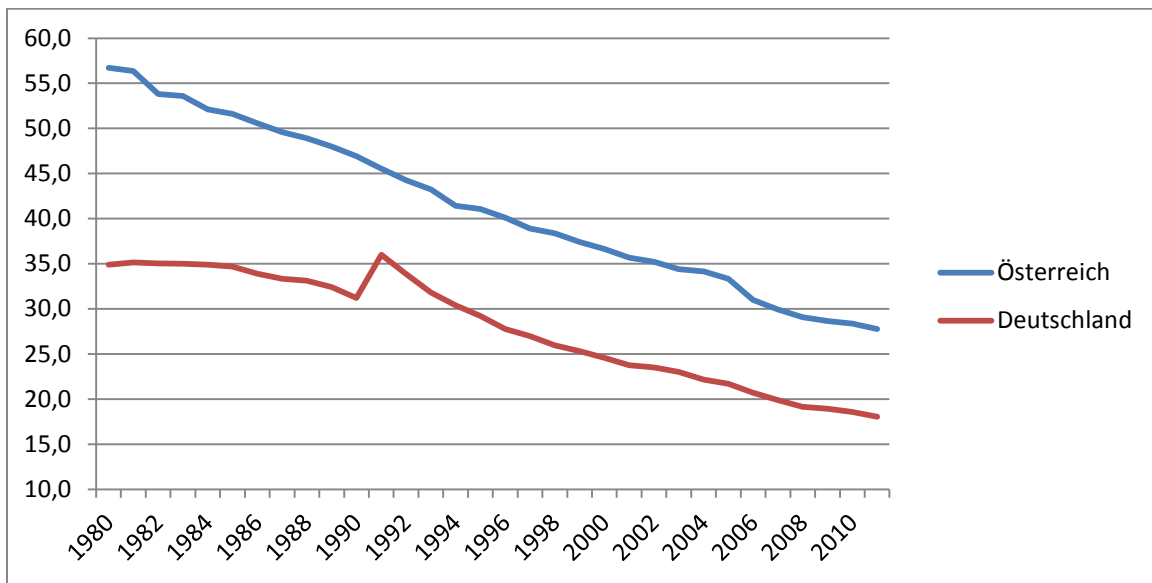
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des SOEP.

Abbildung 4: Betriebszugehörigkeit in Deutschland

	Unter einem Monat	1 bis weniger als 6 Monate	6 bis weniger als 12 Monate	1 bis weniger als 3 Jahre	3 bis weniger als 5 Jahre	5 bis weniger als 10 Jahre	10 Jahre und mehr	
2000	3.4	4.7	7.5	14.0	11.4	20.2	38.9	
2005	2.7	4.4	6.7	12.2	13.1	19.8	41.2	
2011	3.1	5.1	7.5	12.6	12.2	16.3	43.2	
	Kontinuierlich rund 15% unter 1 Jahr				Kontinuierlich ca. 60% über 5 Jahre			

Quelle: OECD.

Abbildung 5: Organisationsgrad



Quelle: ICTWS v.4.0

Literatur:

Bertola G., Boeri T., Cazes S. (2000): Employment Protection in Industrialized Countries: The Case of New Indicators, *International Labour Review* 139 (1), 57-72.

Berth H., F. Balck, C. Albani, P. Förster, E. Brähler, Y. Stöbel-Richter (2008): Psychische Gesundheit und Angst vor Arbeitsplatzverlust, in *Psychische Gesundheit am Arbeitsplatz in Deutschland*. Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen, Berlin.

Eichhorst W., P. Marx (2011): Zur Reform des deutschen Kündigungsschutzes, *IZA Research Report No. 36*.

Eichhorst W., P. Marx, E. Thode (2010): Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit - Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Erlinghagen M. (2010): Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland, in *IAQ-Report 2010 (02)*. Duisburg.

Hofer H. (2007): The Severance Pay Reform in Austria ("Abfertigung Neu"), in *CESifo DICE Report 4/2007*, 41-48.

Ichino A., M. Polo, E. Rettore (2003): Are judges biased by labor market conditions?, in *European Economic Review Vol.47, Issue 5*, 913-944.

Marinescu I. (2007): Are Judges Sensitive to Economic Conditions? Evidence from UK Employment Tribunals, *Working Papers 0802*, Karris School of Public Policy Studies, University of Chicago.

Preis U., W. Bender (2005): Recht und Zwang zur Lüge – Zwischen List, Tücke und Wohlwollen im Arbeitsleben, in *NZA*, 2005(23), 1321-1328.