

Hardege, Stefan; Schmitz, Edgar

Research Report

Die Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland

IW-Analysen, No. 41

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hardege, Stefan; Schmitz, Edgar (2008) : Die Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland, IW-Analysen, No. 41, ISBN 978-3-602-45429-7, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181802>

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.

Stefan Hardege / Edgar Schmitz

Die Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Stefan Hardege / Edgar Schmitz

Die Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland



DEUTSCHER
INSTITUTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14813-4 (Druckausgabe)

978-3-602-45429-7 (PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2008 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Der Kündigungsschutz in Theorie und Praxis	6
2.1	Funktion und Rechtfertigung eines Kündigungsschutzes	6
2.2	Zum gesetzlichen Kündigungsschutz in Deutschland	8
2.3	Der Kündigungsschutz im internationalen Vergleich	10
2.4	Wirkungen des Kündigungsschutzes in Theorie und Praxis	12
2.4.1	Theoretische Wirkungen	12
2.4.2	Empirische Erkenntnisse	14
3	Die Kostenkategorien des Kündigungsschutzes	17
3.1	Direkte Kosten	18
3.1.1	Abfindungen	18
3.1.2	Weiterbeschäftigung	23
3.1.3	Prozesskosten	24
3.2	Indirekte Kosten	24
4	Unternehmensbefragung zu den Kosten und Wirkungen des Kündigungsschutzes	26
4.1	Zur Methodik	27
4.2	Ergebnisse	29
4.2.1	Beendete Arbeitsverhältnisse, Kündigungen und Vorfeldkosten	29
4.2.2	Klagen	30
4.2.3	Prozessausgang	32
4.2.4	Abfindungen	34
4.2.5	Aufhebungsverträge	37
4.2.6	Personalmanagement	38
4.2.7	Einfluss des Kündigungsschutzes	41
5	Reformoptionen	47
5.1	Abfindungsoption und Abfindungsobligation	48
5.2	Reformneigung der Unternehmen auf Grundlage der Befragung	50
5.2.1	Beurteilung einer Abfindungslösung	50
5.2.2	Weitere Reformvorschläge	52

6	Zusammenfassung	54
	Literatur	57
	Anhang: Fragebogen	60
	Kurzdarstellung / Abstract	71
	Die Autoren	72

1

Einleitung

Das Thema Kündigungsschutz ist ein politischer Dauerbrenner. Auf der einen Seite stehen die Befürworter, die mit der Absicherung der Arbeitnehmer gegen die Arbeitsmarktrisiken argumentieren. Auf der anderen Seite machen die Kritiker auf die Kostendimension, die hohe Rechtsunsicherheit und auf negative Beschäftigungseffekte aufmerksam. Sowohl die theoretische als auch die empirische Forschung liefern ambivalente Ergebnisse bezüglich der Auswirkungen des Kündigungsschutzes auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Verlässliche empirische Erkenntnisse zu diesem Thema sind vergleichsweise selten und erfassen vielfach nur Teilsegmente. Insbesondere zur Kostenbelastung der Unternehmen in Deutschland – als Folge der vielfältigen kündigungsschutzrechtlichen Regelungen und der Rechtsprechung – liegen nur in Ansätzen Erkenntnisse vor.

Eine im Frühjahr 2008 vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit der IW Consult GmbH durchgeführte Unternehmensbefragung ermöglicht es nun, die direkten und indirekten Kosten des Kündigungsschutzes in konkrete Zahlen zu fassen und deren weitere Wirkungen zu beschreiben. Dazu beschäftigt sich Kapitel 2 dieser Analyse zunächst mit der Rechtfertigung eines allgemeinen Kündigungsschutzes aus ökonomischer Perspektive, mit dem Kündigungsschutz speziell in Deutschland und liefert einen Überblick über die theoretische und empirische Diskussion bezüglich seiner Wirkungen. Kapitel 3 erläutert daran anschließend die relevanten Kostenfaktoren des Kündigungsschutzes. In Kapitel 4 wird zunächst kurz die Methodik erläutert, die bei der Umfrage zu den Kosten des Kündigungsschutzes zur Anwendung kam. Es wurde zu diesem Zweck eine onlinebasierte Befragung durchgeführt, an der sich mehr als 1.700 Unternehmen beteiligt haben. Daran anschließend werden die Ergebnisse im Detail präsentiert, auf deren Grundlage die Ermittlung der Kosten und Wirkungen des Kündigungsschutzes erfolgte. Darauf aufbauend werden in Kapitel 5 einige Reformoptionen betrachtet, wobei die unterschiedlichen Abfindungslösungen im Mittelpunkt stehen, die von Politik und Wirtschaft derzeit als Alternativen zum gesetzlichen Kündigungsschutz diskutiert werden. Hierzu wurde die Einstellung der Unternehmen zu derartigen Modellen untersucht. Kapitel 6 liefert schließlich eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Analyse.

2

Der Kündigungsschutz in Theorie und Praxis

2.1 Funktion und Rechtfertigung eines Kündigungsschutzes

Der Kündigungsschutz stellt eine Versicherung gegen die Risiken der Entlassung beziehungsweise der Arbeitslosigkeit dar. Hierzu zählt in erster Linie der Einkommensverlust, da das Arbeitsverhältnis für den Großteil der Beschäftigten die Existenzgrundlage darstellt. Des Weiteren bedeutet der Verlust des Arbeitsplatzes in der Regel eine Entwertung des betriebspezifischen Humankapitals. Ferner geht das soziale Arbeitsplatzumfeld verloren, was wiederum als Sozialkapitalverlust interpretiert werden kann. Zusätzlich entstehen Such- und Mobilitätskosten hinsichtlich einer neuen Beschäftigung.

Die Gewährung des Kündigungsschutzes stellt für den Arbeitgeber einen Kostenfaktor dar, der die Beschäftigung verteuert. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um einen gesetzlich verankerten Schutz oder um eine individualvertragliche Einigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer handelt. Zu diesen Kostenfaktoren zählen zum Beispiel Abfindungszahlungen, Gerichts- und Weiterbeschäftigungskosten, aber auch Kündigungsfristen, Sozialpläne und Lohnfortzahlungen an geschützte Personengruppen (Jahn, 2002, 26). Der gesetzliche Kündigungsschutz schränkt die Handlungsspielräume und die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen bezüglich Einstellungen und Entlassungen ein. Es stellt sich somit die Frage, wie derartige Eingriffe in die Vertragsfreiheit zu rechtfertigen sind.

Im theoretischen Ideal des neoklassischen Modells bedarf es keiner staatlichen Intervention zur Regulierung von Einstellungen und Entlassungen. Die Risiken des Arbeitsplatzverlustes lassen sich ex ante im Arbeitsvertrag versichern. Risikoaverse Arbeitnehmer, die einen hohen Kündigungsschutz präferieren, sind bereit, dafür einen Lohnabschlag zu akzeptieren. Die durch den Kündigungsschutz verursachten höheren Lohnkosten für die Unternehmen – zum Beispiel durch eine Abfindungszahlung bei Entlassung – sinken infolge des Lohnabschlags wieder, sodass es im Idealfall zum Ausgleich kommt. Die gleichgewichtige Beschäftigung bliebe damit vom Kündigungsschutz unberührt. Arbeitgeber, die keinen Beschäftigungsschutz anbieten, müssen höhere Löhne offerieren, um risikoscheue Arbeitnehmer zu gewinnen. So bilden sich Lohndifferenziale am Markt, welche die unterschiedlichen Schutzniveaus widerspiegeln. Die Einführung eines gesetzlichen Kündigungsschutzes bedeutet für die Unternehmen höhere Beschäftigungskosten, die diese – genau wie bei individueller Vereinbarung – über Lohnabschläge an die Arbeitnehmer weitergeben. Hinsichtlich des Beschäftigungsniveaus wäre der

gesetzliche Schutz damit so lange neutral, wie diese Anpassungsvorgänge individualvertraglich zu regeln sind (Jahn, 2002, 104 ff.; Donges et al., 2004, 24 ff.).

Da die neoklassischen modelltheoretischen Annahmen in der Realität kaum erfüllt werden, kommen Einschränkungen in Betracht, die staatliche Interventionen in das Marktgeschehen rechtfertigen können. Dazu zählen insbesondere Informationsasymmetrien, die den Abschluss und die Durchsetzung vollständiger, das heißt alle Eventualitäten umfassender Arbeitsverträge infrage stellen. Auch eine private Versicherung gegen die Risiken der Arbeitslosigkeit wird infolge asymmetrischer Informationsverteilung nicht angeboten. Der Versicherungsgeber kann die tatsächlichen Fähigkeiten und Anstrengungen des Versicherten nicht beobachten und damit die Entlassungswahrscheinlichkeit nicht richtig einschätzen. Dies führt zu steigenden Versicherungsbeiträgen. Diese „lohnen“ sich allerdings nur für sogenannte schlechte Risiken, die eine hohe Entlassungswahrscheinlichkeit aufweisen, während die guten Risiken keinen Versicherungsschutz nachfragen, sofern die Kosten dafür den Nutzen übersteigen. Es kommt dazu, dass sich in erster Linie schlechte Risiken versichern. Infolge dieser adversen Selektion steigt für die Versicherung die Wahrscheinlichkeit, dass der Schadensfall eintritt, woraufhin auch die Beiträge weiter steigen müssten. Im Endeffekt führt dieser Anpassungsprozess dazu, dass die Versicherung überhaupt nicht oder nicht im wohlfahrtsoptimalen Umfang angeboten wird.

Überdies können hohe Transaktionskosten beim Vertragsabschluss und der Vertragsdurchsetzung zu ineffizienten Marktergebnissen führen oder den Vertragsabschluss gänzlich verhindern. Arbeitsverträge sind im Gegensatz zu neoklassischen Theorieannahmen unvollständig. Nicht alle zukünftig zu erbringenden Leistungen können vertraglich fixiert werden, da dies mit prohibitiv hohen Kosten einhergehen würde. Gleiches gilt für potenziell eintretende neue Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Reaktionen der Vertragspartner. Bei der Vertragseinhaltung kann opportunistisches Verhalten infolge hoher Kontrollkosten nicht ausgeschlossen werden, sodass die Vertragspartner den Anreiz zu vertragswidrigem Verhalten haben. Allgemeingültige Regelungen zum Kündigungsschutz senken diese Transaktionskosten, steigern die Rechtssicherheit und vereinfachen potenzielle Rechtsverfahren.

Die Ungleichheit der Vertragspartner gilt als weiterer Grund für die Einführung des gesetzlichen Kündigungsschutzes. Diesbezüglich wird eine besondere Schutzwürdigkeit des Arbeitnehmers unterstellt, die sich aus der Besonderheit des Arbeitsvertrags sowie aus der ungleichen Machtverteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ergibt. Arbeitsverträge bilden in der Regel die Existenzgrundlage für die Beschäftigten, sodass diese vor Willkürentscheidungen geschützt

werden müssen (SVR, 2003, 387). Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber ein ausgeprägtes Interesse an stabilen Beschäftigungsverhältnissen haben, insbesondere dann, wenn beidseitig in Humankapital investiert wurde.

Ein weiteres Argument zugunsten des Kündigungsschutzes ist die erwähnte Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse, die dieser fördert. In einem solchen Umfeld identifiziert sich der Arbeitnehmer stärker mit dem Unternehmen, wodurch auch die Bereitschaft steigt, in firmenspezifisches Humankapital zu investieren. Dieser Effekt wirkt positiv auf die Produktivität und damit beschäftigungsfördernd (SVR, 2003, 384).

2.2 Zum gesetzlichen Kündigungsschutz in Deutschland

Dem gesetzlichen Kündigungsschutz in Deutschland liegt das Bestandsschutzprinzip zugrunde, das den Interessen der Arbeitnehmer am Bestand ihres Arbeitsverhältnisses dienen und vor willkürlichen Entlassungen schützen soll. Neben dem Kündigungsschutzgesetz (KSchG) spielen für arbeitgeberseitige Entlassungen die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), die einschlägigen Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG), die Rechtsprechung lokaler Arbeitsgerichte sowie des Bundesarbeitsgerichts und schließlich die Regelungen des individuellen Arbeitsvertrags eine Rolle (Jahn, 2005, 286 f.). Somit ist eine Vielzahl von Regelungen zu beachten, die hohen administrativen Aufwand bedeuten können.

Zu differenzieren ist zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Kündigungsschutz, wobei für bestimmte Arbeitnehmergruppen (zum Beispiel Betriebsratsmitglieder, Schwangere oder Behinderte) der besondere Schutz gilt (Franz, 2006, 222). Eine ordentliche Kündigung des Arbeitgebers muss sozial gerechtfertigt sein, damit sie rechtswirksam ist. Das Kündigungsschutzgesetz unterscheidet drei Gründe, die eine Kündigung normalerweise sozial rechtfertigen: Das sind personen- und verhaltensbedingte Gründe, die in der Sphäre des Arbeitnehmers liegen und von diesem nicht steuerbar (personenbedingt) oder steuerbar (verhaltensbedingt) sind. Es sind ferner betriebsbedingte Gründe, die in der Sphäre des Arbeitgebers liegen. Hier wird unterschieden zwischen innerbetrieblichen Gründen (zum Beispiel bei Rationalisierungen oder Produktionsum- und -einstellungen) und außerbetrieblichen Gründen (zum Beispiel Auftragsmangel, Umsatzrückgang, Unrentabilität). Damit eine betriebsbedingte Kündigung wirksam ist, muss der Arbeitgeber bei der Auswahl des zu kündigenden Arbeitnehmers soziale Aspekte beachten (Sozialauswahl). Kommen also mehrere Arbeitnehmer unter betriebsbedingten Aspekten für eine notwendige Kündigung in Betracht,

so muss die Auswahl anhand sozialer Kriterien erfolgen. Hierbei handelt es sich im Einzelnen um die Dauer der Betriebszugehörigkeit, das Alter, mögliche Unterhaltspflichten und eine Schwerbehinderung des Beschäftigten. Arbeitnehmer, deren Weiterbeschäftigung wegen ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten, Leistungen oder zur Sicherung einer ausgewogenen Personalstruktur im berechtigten betrieblichen Interesse liegt, müssen nach dem Gesetzeswortlaut nicht mit in die Auswahl einbezogen werden (Neubäumer, 2006, 26).

Nach der Rechtsprechung zum deutschen Kündigungsschutzrecht ist jede Kündigung unwirksam, sofern sie nicht das äußerste Mittel darstellt. Es darf also keinerlei Möglichkeit der Beschäftigung – auch nicht zu schlechteren Bedingungen – bestehen (Ultima-Ratio-Prinzip). Eine betriebsbedingte Kündigung setzt voraus, dass dringende betriebliche Erfordernisse vorliegen. Für alle Kündigungen gilt das Prognoseprinzip: Personen- und verhaltensbedingte Kündigungen sind nur dann wirksam, wenn hinsichtlich einer eingetretenen Störung der Vertragsbeziehung die Wiederherstellung und Fortführung des ungestörten Arbeitsverhältnisses nicht erwartet werden kann. Bei betriebsbedingter Kündigung muss der Wegfall der Beschäftigungsmöglichkeit auch zukünftig gegeben sein. Die Beurteilung bedarf einer „nach objektiven Kriterien vorzunehmenden Zukunftsprognose“. Ferner gilt für alle Kündigungen das Prinzip der richterlichen Interessenabwägung: Demnach reicht es für die Rechtmäßigkeit einer verhaltensbedingten Kündigung nicht aus, wenn ein vertragswidriges Verhalten vorliegt. Es bedarf zusätzlich – auf der Grundlage einer umfassenden einzelfallbezogenen Interessenabwägung – der gerichtlichen Feststellung, dass die Interessen des Arbeitgebers an der Beendigung des Arbeitsverhältnisses diejenigen des Arbeitnehmers an der Fortführung des Beschäftigungsverhältnisses überwiegen. Bei betriebsbedingten Kündigungen erfolgt die Interessenabwägung in der Regel zugunsten des Arbeitgebers. Eine Weiterbeschäftigung wird dann als zumutbar beurteilt, wenn der Arbeitnehmer infolge schwerwiegender persönlicher Umstände besonders schutzbedürftig ist (Waas, 2007, 101).

Daten bezüglich der Anzahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse und der Kündigungen in Deutschland liefert das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), wobei die derzeit verfügbaren Zahlen im Jahr 2006 erhoben wurden. Demnach wurden im Jahr 2005 etwa sechs Millionen Beschäftigungsverhältnisse beendet. Auf arbeitgeberseitige Kündigungen entfielen davon etwas weniger als 1,3 Millionen (25,2 Prozent), während in fast 950.000 Fällen (18,6 Prozent) der Arbeitnehmer kündigte¹ (Tabelle 1).

¹ Bei der Berechnung werden nur die Fälle zugrundegelegt, für die Angaben über die Art der Beendigung vorliegen. Für rund 900.000 Fälle liegen keine Angaben vor.

Art der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen

Tabelle 1

Art der Beendigung	Häufigkeit	in Prozent
Betriebsstilllegung	320.320	6,3
Kündigung durch den Arbeitnehmer	945.206	18,6
Kündigung durch den Arbeitgeber	1.280.719	25,2
Aufhebungsvertrag	499.785	9,8
Ende der Befristung	960.208	18,9
Verrentung/Pensionierung	529.777	10,4
Beurlaubung	374.057	7,4
Geschäftsaufgabe (Selbstständige)	172.039	3,4
Insgesamt*	5.082.111	100,0

* Die Differenz zu den insgesamt sechs Millionen beendeten Beschäftigungsverhältnissen resultiert aus den knapp 900.000 Fällen, für die keine Angaben vorliegen.

Quellen: SOEP, 2006; eigene Berechnungen

Weitere empirische Informationen liefert das IAB-Betriebspanel für das Jahr 2006. Danach betrug der Anteil der arbeitnehmerseitigen Kündigungen an allen Personalabgängen 29 Prozent, der Anteil der Kündigungen seitens der Betriebe lag bei 26 Prozent. Es existieren allerdings Unterschiede in Abhängigkeit von der Betriebsgröße. So lag der Anteil der Kündigungen durch die Betriebe bei

einer Größe von ein bis zehn Mitarbeitern bei 40 Prozent, bei mehr als 250 Mitarbeitern hingegen nur bei 14 Prozent (Tabelle 2).

Kündigungen seitens des Arbeitnehmers oder des Betriebs nach Betriebsgröße

Tabelle 2

im 1. Halbjahr 2006, Angaben in Prozent

Anzahl der Beschäftigten	Anteil der Arbeitnehmerkündigungen an allen Personalabgängen	Anteil der Kündigungen seitens des Betriebs
1 bis 10 Beschäftigte	29	40
11 bis 49 Beschäftigte	37	30
50 bis 249 Beschäftigte	30	23
250 und mehr Beschäftigte	21	14
Insgesamt	29	26

Quelle: IAB-Betriebspanel, 2006

2.3 Der Kündigungsschutz im internationalen Vergleich

Zur Beurteilung der Intensität des Kündigungsschutzes können internationale Vergleiche dienen. Hierzu lassen sich Indikatoren nutzen, welche die Stringenz der gesetzlichen Vorschriften abbilden und diese in eine numerische Rangfolge bringen. Große Bedeutung hat diesbezüglich der Beschäftigungsschutzindikator der OECD erlangt, der auch für viele empirische Untersuchungen die Basis bildet

(vgl. hierzu ausführlich OECD, 2004, 61 ff.). Dieser Gesamtindikator setzt sich aus 18 Einzelindikatoren zusammen, die das Kündigungsverfahren bei Einzel- und Massenentlassungen regeln sowie für die Nutzung temporärer Vertragsverhältnisse gelten. Für die Einzelentlassung werden zum Beispiel die Verfahrensvorschriften, Kündigungsfristen, Abfindungszahlungen und Einschränkungen des Kündigungsrechts bewertet. Bei der Regulierung temporärer Beschäftigungsformen (Befristung, Zeitarbeit) wird beispielsweise begutachtet, inwiefern Befristungen begründet werden müssen, wie lange eine Befristung möglich ist und wie häufig diese verlängert werden kann. Die Bewertung der Regelungen zur Massenentlassung erfolgt anhand von Kriterien, die festlegen, ab welchem Schwellenwert besondere Regelungen gelten, ob es zusätzliche Meldevorschriften gibt oder ob sonstige Kosten anfallen, etwa durch die Aufstellung eines Sozialplans (OECD, 2004, 102 ff.). Es erfolgt eine Quantifizierung dieser Tatbestände auf einer Skala zwischen 0 und 6, wobei der Wert mit der Intensität der Beschränkung ansteigt.

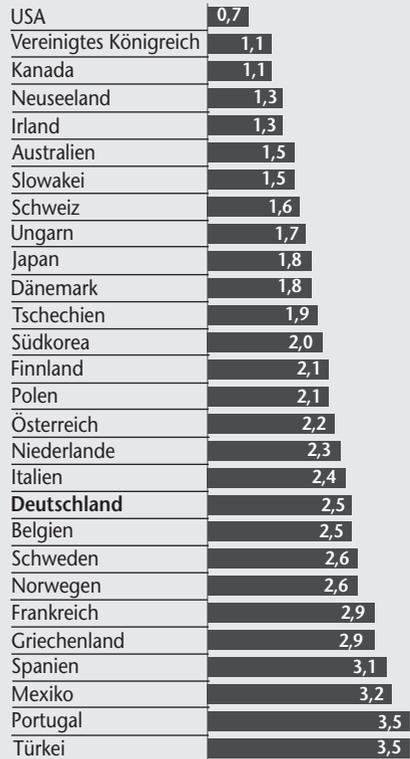
Die Aggregation dieser so gebildeten Teilindikatoren führt zu einem Gesamtindikator, der in Abbildung 1 dargestellt ist.

Demnach ist die Intensität der Beschäftigungsschutzbestimmungen in Deutschland vergleichsweise hoch. Deutschland zählt zum hinteren Mittelfeld der Rangfolge. Dies gilt insbesondere für die Bestimmungen zur regulären Beschäftigung. Reformschritte gab es in diesem Bereich im Jahr 2004 durch die Anhebung des Schwellenwerts der Unternehmensgröße, ab dem die Bestimmungen gelten.

Intensität des Beschäftigungsschutzes im internationalen Vergleich*

Abbildung 1

auf einer Skala von 0 (= geringe Intensität) bis 6 (= hohe Intensität)



* Der Index beinhaltet die Regelungen bezüglich regulärer Beschäftigung, temporärer Beschäftigung und Massenentlassungen. Quelle: OECD, 2004, 117

Dieser Wert wurde von mehr als fünf auf mehr als zehn Beschäftigte erhöht. Im Jahr 2003 erfolgte die Deregulierung der Zeitarbeitsbranche, in der seitdem etwa 400.000 neue Arbeitsplätze entstanden sind. So ist es Zeitarbeitsunternehmen nunmehr erlaubt, ihre Mitarbeiter länger als die zuvor möglichen 24 Monate einem Kundenunternehmen zu überlassen. Ferner können Arbeitsverträge auf die Dauer der Überlassung beschränkt werden. Seit 2007 ist eine fünfjährige Befristung von Arbeitsverträgen für Erwerbspersonen über 52 Jahre möglich, die im Vorfeld mindestens vier Monate arbeitslos gewesen sind. Hier galt allerdings zuvor eine liberalere Regelung, die infolge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs aufgehoben wurde (OECD, 2008, 84).

Eine vergleichsweise geringe Beschäftigungsschutzintensität weisen die angelsächsischen Länder auf, aber auch in der Schweiz und in Dänemark sind die gesetzlichen Regelungen weniger strikt als in Deutschland. Am Ende des Rankings sind südeuropäische Länder wie Griechenland, Spanien, Portugal und die Türkei angesiedelt.

2.4 Wirkungen des Kündigungsschutzes in Theorie und Praxis

In der wirtschaftspolitischen Diskussion stellt sich die Frage nach den Arbeitsmarkteffekten des Kündigungsschutzes. Neben dem Ziel, den Arbeitnehmern eine Versicherung gegen Arbeitsmarktrisiken zu bieten, müssen gleichzeitig gesamtwirtschaftliche Aspekte im Blickpunkt stehen, die vom institutionellen Rahmen ausgehen. Da der Kündigungsschutz nicht nur zur Beschäftigungsstabilisierung beiträgt, sondern je nach Ausgestaltung mehr oder weniger hohe Kosten für die Unternehmen – also für die Nachfrager nach Arbeit – verursacht, bedarf es einer Wirkungsanalyse und darauf basierend einer effizienten Ausartierung potenziell gegenläufiger Effekte.

2.4.1 Theoretische Wirkungen

Aus theoretischer Perspektive sind die Beschäftigungseffekte des Kündigungsschutzes ambivalent. Ein intensives Schutzniveau führt ceteris paribus zu weniger Entlassungen und so insgesamt zu einer geringeren Arbeitslosigkeit und einer steigenden Beschäftigungsstabilität. In Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs werden bei hohem Schutzniveau weniger Erwerbstätige entlassen als im Falle eines fehlenden oder geringen Beschäftigungsschutzes. Eine hohe Arbeitsplatzsicherheit und ein stabiles Arbeitsverhältnis können zudem die Bereitschaft von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Investition in betriebsspezifisches Humankapital befördern und die Identifikation der Beschäftigten mit dem Unternehmen und damit die Motivation stärken, was beides Produktivitätssteigerungen bewirkt.

Neben diesen positiven Effekten gehen von einem strikten Kündigungsschutz jedoch auch negative Wirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktdynamik aus, sodass der Nettoeffekt theoretisch nicht eindeutig ist. Da mögliche Entlassungen bei intensivem Schutzniveau mit hohen Kosten einhergehen, sinkt die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen ex ante, da diese potenziellen Kosten antizipiert werden. Insbesondere ein unvorhersehbarer Ausgang – und damit eine kaum zu prognostizierende Kostenbelastung – möglicher Kündigungsschutzprozesse verstärken die Zurückhaltung bei Neueinstellungen. Die Erhaltung unproduktiver Arbeitsplätze infolge eines hohen Schutzniveaus stellt ebenfalls eine Erhöhung der Beschäftigungskosten dar (Bonin, 2004, 11). Um im Falle einer schlechten Wirtschaftslage nicht mit derartigen Kosten konfrontiert zu werden, beschäftigen die Unternehmen auch bei positiver Entwicklung keine zusätzlichen Arbeitskräfte, sondern weichen beispielsweise zunächst auf Überstunden oder befristete Beschäftigung aus, um aktuelle Auftragsspitzen abzufedern. Der Effekt ist, dass im Aufschwung tendenziell zu wenig und im Abschwung eher zu viele Personen im Unternehmen beschäftigt werden. Effizienzverluste sind die Folge. Erst wenn ein Aufschwung beziehungsweise die Nachfrage nach den Produkten und Dienstleistungen eines Unternehmens als langfristig und robust erachtet werden, entstehen neue Beschäftigungsverhältnisse. Die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt sinkt mit einem steigenden Schutzniveau und für Arbeitslose wird der Weg (zurück) in die Beschäftigung beschränkt, was wiederum die Beschäftigungslosigkeit verfestigt und damit Langzeitarbeitslosigkeit fördert.

Durch einen strikten Kündigungsschutz wird ferner die Dynamik des Arbeitsmarktes vermindert, da kurzfristige Anpassungen an aktuelle Entwicklungen erschwert werden. Auch die Reallokation der Arbeit von schrumpfenden in neue und aufstrebende Sektoren wird aufgrund eines hohen Schutzes gedämpft. Gerade in Zeiten der Globalisierung und des strukturellen Wandels, in denen ein hohes Maß an Flexibilität infolge volatiler Nachfrage zunehmend wichtiger wird, gehen damit Effizienzgewinne verloren, die sich im Endeffekt auch nachteilig auf die gesamte Beschäftigungssituation auswirken können.

Intensive gesetzliche Regelungen zur Beschäftigungssicherheit stärken die Arbeitsplatzbesitzer (Insider) auf Kosten der Arbeitslosen (Outsider). Die Insider erfahren einen vergleichsweise hohen Schutz, der allerdings mit Kosten für die Unternehmen einhergeht, was wiederum dazu führt, dass weniger neue Stellen geschaffen und weniger derzeit Arbeitslose eingestellt werden. Die sogenannte Insidermacht kann Effekte auf das Lohnniveau haben, was ebenfalls beschäftigungswirksam ist. So bietet eine hohe Arbeitsplatzsicherheit Spielraum zur

Durchsetzung von höheren Lohnforderungen – gegebenenfalls mit der Unterstützung von Gewerkschaften. Das Risiko der Insider, dass sie durch Outsider mit geringeren Löhnen ersetzt werden, wird durch den Kündigungsschutz verringert. Mögliche Verteilungsspielräume, die zum Beispiel in Phasen des Aufschwungs entstehen, werden dadurch aufgezehrt. Folglich kommt es zu keinen weiteren Einstellungen und ein Aufbau der Beschäftigung bleibt aus (SVR, 2003, 388).

Schließlich kann der Kündigungsschutz einem risikoaversen Verhalten der Unternehmen Vorschub leisten, was sich wachstumshemmend auswirkt. Investitionen und Innovationen sind tendenziell risikobehaftet, allerdings steigen für viele Unternehmen diese Risiken infolge eines durch die Globalisierung intensiver werdenden Wettbewerbs. Auch die Notwendigkeit zukünftiger Beschäftigungsanpassungen bei risikoreichen Projekten kann zunehmen. Sofern dies allerdings mit hohen Kosten einhergeht, sinkt die Bereitschaft der Unternehmen ex ante, derartige Projekte durchzuführen, was zur Folge hat, dass Wachstums- und Beschäftigungspotenziale ungenutzt bleiben.

2.4.2 Empirische Erkenntnisse

Zur empirischen Untersuchung der Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes liegt inzwischen eine Vielzahl an Studien mit zum Teil divergierenden Ergebnissen vor. Die jüngsten Untersuchungen liefern in ihrer Gesamtheit allerdings keine Evidenz bezüglich der Wirkungen des Kündigungsschutzes auf die aggregierte Arbeitslosigkeit. Es lässt sich zumeist kein oder nur ein geringer signifikanter direkter Effekt feststellen (OECD, 2006, 96 ff.). Im Gegensatz dazu sind jedoch Wirkungen bezüglich der Struktur der Arbeitslosigkeit zu erkennen. So trägt ein intensives Schutzniveau mit zur Persistenz der Arbeitslosigkeit infolge makroökonomischer Schocks bei (OECD, 2006, 183 ff.). Das bedeutet, dass es Volkswirtschaften mit einem vergleichsweise strengen Regulierungsregime schwerer fällt, Arbeitslosigkeit, die sich durch exogene Nachfrageschwankungen aufgebaut hat, wieder abzubauen. Ferner belegen die Untersuchungen, dass bestimmte Gruppen des Arbeitsmarktes in unterschiedlichem Ausmaß von den Wirkungen des Beschäftigungsschutzes betroffen sind. Ein intensives Schutzniveau verschlechtert vor allem die Beschäftigungsperspektiven für junge Leute, Frauen und Langzeitarbeitslose, also für den Personenkreis, der ohnehin mit Problemen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt zu kämpfen hat (OECD, 2006, 96 ff.; EU-Kommission, 2006, 83). Damit wirkt der Kündigungsschutz vielfach kontraproduktiv, da gerade bestimmte Gruppen einen besonderen Schutz erfahren sollen. Diese Beobachtung stützt daher die These, dass Unternehmen bei der Aussicht auf potenzielle Entlassungskosten mit weniger Einstellungen reagieren.

Weitgehend gesicherte empirische Evidenz liegt auch bezüglich der Flexibilitätswirkungen des Kündigungsschutzes vor. Dadurch, dass sowohl die Beendigung als auch die Schaffung von Arbeitsverhältnissen eingeschränkt werden, steigen sowohl die Jobstabilität als auch die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Langzeitarbeitslosigkeit (OECD, 2004, 61 ff.; EU-Kommission, 2006, 83 ff.). Die individuellen Kosten der Beschäftigungslosigkeit nehmen infolgedessen zu. Ein restriktiver Kündigungsschutz verringert somit die Fähigkeit der Akteure zu schnellen und zielgerichteten Anpassungsmaßnahmen. Dies hat auch Folgen für den strukturellen Wandel, da in neuen zukunftssträchtigen Branchen weniger Arbeitsplätze entstehen, als es bei geringerer Regulierung möglich wäre. In alten schrumpfenden Branchen fallen hingegen trotz des Kündigungsschutzes Arbeitsplätze weg, da Unternehmen vom Markt verschwinden (Belke/Fehn, 2001). Es entsteht ein negativer Nettoeffekt für die Beschäftigung. Der strenge Kündigungsschutz bremst den Strukturwandel (Jahn, 2005, 298).

Darüber hinaus bewirkt er eine Erhöhung der Beschäftigungsschwelle. Das heißt, dass infolge eines intensiven Schutzes die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) *ceteris paribus* höher liegen muss, damit zusätzliche Beschäftigung entsteht. Ein vergleichsweise geringer Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts reicht also nicht aus, die Beschäftigung zu steigern (Flaig/Rottmann, 2007). Im Zeitraum zwischen 1992 und 2002 lag zum Beispiel die Beschäftigungsschwelle in Deutschland bei 2,4 Prozent, während das Outputwachstum nur 1,7 Prozent betrug. Hätte Deutschland hingegen ein Schutzniveau vergleichbar dem des Vereinigten Königreichs gehabt, so wäre ein BIP-Wachstum von 1,4 Prozent ausreichend gewesen, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen (Flaig/Rottmann, 2007, 10).

Auch ein Ausweichen auf Formen der „atypischen“ Beschäftigung infolge eines strikten Schutzes für das Normalarbeitsverhältnis lässt sich empirisch belegen. So zeigen Hagen/Boockmann (2002), dass zwischen 1996 und 1998 – als vorübergehend der höhere Schwellenwert von zehn Arbeitnehmern für die Gültigkeit des Kündigungsschutzes galt – der Anteil befristeter Arbeitsverträge zugunsten von unbefristeten Dauerarbeitsverhältnissen in Betrieben an der Schwelle mit sechs bis neun Arbeitnehmern zurückging. Des Weiteren stieg nach der Liberalisierung der Zeitarbeit die Zahl der in dieser Branche Beschäftigten, was ebenfalls ein Indiz für ein Substitutionsverhältnis liefert. Problematisch ist dieses durch den Kündigungsschutz induzierte Ausweichverhalten deshalb, weil es zwar einerseits die Flexibilität erhöht, andererseits jedoch Aufstiegschancen, Produktivität und die Möglichkeiten zur Verbesserung des Humankapitals bei vielen Formen „atypischer“ Beschäftigung tendenziell beeinträchtigt sind (OECD, 2008, 85).

Aktuelle Untersuchungen analysieren neben potenziellen Beschäftigungseffekten die Wirkungen des Kündigungsschutzes auf die Produktivität. So finden Bassanini et al. (2008) negative Effekte eines zu strikten Beschäftigungsschutzes auf das Produktivitätswachstum. Dies gilt speziell in solchen Branchen, die von derartigen Regelungen besonders betroffen sind, da der Wettbewerbsdruck hoch ist, ein ausgeprägter Strukturwandel herrscht oder eine hohe Innovationsabhängigkeit existiert. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und bestehender Fachkräfteengpässe in unterschiedlichen Arbeitsmarktsegmenten kommt dem Arbeitsproduktivitätswachstum eine fundamentale Bedeutung zu. Ein rigider Kündigungsschutz wirkt hier kontraproduktiv.

Ausgewählte Studien zu den Wirkungen des Kündigungsschutzes

Übersicht 1

International

Studie	Ergebnis
Bassanini et al., 2008	Negative Auswirkungen eines zu umfangreichen Kündigungsschutzes auf das Produktivitätswachstum. Dies gilt insbesondere für Branchen mit hohem Wettbewerbsdruck, Strukturwandel und Innovationsabhängigkeit.
OECD, 2004	Negative Effekte auf die Arbeitsmarktdynamik, Steigerung des Anteils der Langzeitarbeitslosen, negative und signifikante Wirkungen auf die Beschäftigung von Jüngeren und Frauen.
Nunziata, 2003	Keine Effekte des Kündigungsschutzes auf das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, aber der Kündigungsschutz führt zu steigender Arbeitslosigkeitsdauer.
Nickell, 1998	Keine Effekte auf die Arbeitslosigkeit, aber negative Wirkungen auf die Beschäftigung.

National

Belke/Fehn, 2001	Negative Wirkungen auf die Beschäftigung infolge des Strukturwandels. Hohe Entlassungskosten führen zu weniger neuen Arbeitsplätzen in jungen Branchen, während der Abbau von Arbeitsplätzen in alten Branchen nicht verhindert wird.
Hagen/Boockmann, 2002	Wirkungen auf die Struktur der Beschäftigung: Bei der Gültigkeit höherer Schwellenwerte wurde in Betrieben mit sechs bis neun Arbeitnehmern der Anteil der befristet Beschäftigten zugunsten von unbefristet Beschäftigten verringert.
Bauer et al., 2004	Kein signifikanter Einfluss auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nachweisbar. Infolge der Variation der Schwellenwerte für den Kündigungsschutz wurden keine Änderungen hinsichtlich Einstellung und Kündigung beobachtet.
Flaig/Rottmann, 2007	Ein strikter Kündigungsschutz erhöht die Beschäftigungsschwelle. Bei einem geringeren Kündigungsschutz ist ein geringeres Wirtschaftswachstum nötig, um die Beschäftigung zu erhöhen.

Eigene Zusammenstellung

3

Die Kostenkategorien des Kündigungsschutzes

Je nach Ausgestaltung des Kündigungsschutzes verursacht dieser Kosten für Einstellungen und Entlassungen, die letztlich auch Einfluss auf die Beschäftigung insgesamt haben können. Dabei setzt sich die gesamte Kostenlast aus unterschiedlichen Faktoren zusammen, die direkt, aber auch indirekt wirken. Empirische Daten zu diesen Kostenfaktoren sind nur begrenzt verfügbar. So ermittelt zum Beispiel die Weltbank in ihrer jährlichen Studie „Doing Business“ einen Indikator, der die sogenannten „Firing Costs“ misst, also diejenigen Kosten, die aufgrund der gesetzlichen Regulierung bei der Entlassung von Arbeitnehmern entstehen. Eingang in diesen Indikator finden die gesetzlichen Kündigungsfristen, Abfindungszahlungen und Strafzahlungen, wenn ein Arbeitnehmer betriebsbedingt entlassen wird. Zum Zweck der besseren Vergleichbarkeit werden diese Kosten in Wochenlöhnen ausgewiesen. Tabelle 3 ordnet die Industrieländer gemäß dieser Kostenhöhe.

Höhe der Entlassungskosten im OECD-Vergleich

Tabelle 3

in Wochenlöhnen, im Jahr 2006

Portugal	99	Schweden	26	Japan	9
Deutschland	69	Tschechien	22	Australien	4
Griechenland	69	Vereinigtes Königreich	22	Italien	2
Österreich	56	Niederlande	17	Neuseeland	0
Spanien	56	Belgien	16	USA	0
Irland	49	Island	13		
Ungarn	35	Norwegen	13		
Frankreich	32	Polen	13		
Kanada	28	Schweiz	13		
Finnland	26	Dänemark	10		

Quelle: Weltbank, 2007, 83 ff.

Anhand dieses Kostenmaßstabs der Weltbank verursacht die Regulierung in Deutschland Entlassungskosten, die 69 Wochenlöhnen entsprechen. Damit liegt Deutschland gemeinsam mit Griechenland an zweiter Stelle der Rangliste, nur in Portugal sind diese Kosten noch höher. Setzen die Arbeitgeber die hohe Kostenbelastung im Falle der Trennung von einem Arbeitnehmer voraus, besteht der Anreiz, weniger Stellen zu schaffen und bei hohem Auftragsvolumen auf Alternativen wie Überstunden oder Zeitarbeit zurückzugreifen.

Direkte und indirekte Kosten des Kündigungsschutzes

Übersicht 2

Direkte Kosten	Indirekte Kosten
Abfindungen	(Administrative) Kosten im Vorfeld der Kündigung
Kosten der Weiterbeschäftigung	Wirkungen auf die Risikoneigung
Prozesskosten	Wirkungen auf Einstellungen und Entlassungen
	Wirkungen auf die Nachfrage nach „atypischer“ Beschäftigung
	Kosten des Personalmanagements

Eigene Zusammenstellung

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung besteht in der Quantifizierung unterschiedlicher Kostenfaktoren des Kündigungsschutzes in Deutschland, die ein differenzierteres Bild erlauben, als es internationale Vergleiche wie der erwähnte Weltbankbericht ermöglichen. Vor diesem Hintergrund müssen zunächst die relevanten Faktoren definiert werden, die der Kündigungsschutz beeinflusst. Die Literatur nennt diesbezüglich insbesondere Abfindungen, Sozialpläne, Kündigungsfristen, Lohnfortzahlungen sowie Anwalts- und Gerichtskosten (vgl. zum Beispiel Jahn, 2005, 290). Diese Faktoren machen allerdings nur einen Teil der Gesamtkosten aus, da auch indirekte Kostenbelastungen zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich unter anderem um den administrativen Aufwand für die Unternehmen, die zum Beispiel im Vorfeld einer Kündigung die Rechtmäßigkeit erst durch Experten prüfen lassen müssen. Wegen der komplexen Rechtssituation in Deutschland kann dies vor allem kleinere Betriebe vor große Herausforderungen stellen. Auch die Aufrechterhaltung von unproduktiven Arbeitsverhältnissen infolge eines strikten Schutzniveaus erhöht die Kosten für die Unternehmen (Bonin, 2004, 11). Des Weiteren kann der gesetzliche Kündigungsschutz Auswirkungen auf das Verhalten der betrieblichen Führung haben. Das gilt beispielsweise in Bezug auf die Risiko- und Innovationsneigung, insbesondere wenn aus Unternehmenssicht ein Beschäftigungsaufbau nötig ist, der im Falle eines potenziellen Misserfolgs wieder rückgängig gemacht werden muss. Die im Folgenden näher diskutierten Kostenfaktoren, die später im Rahmen der Unternehmensbefragung quantifiziert werden, sind in Übersicht 2 kurz zusammengefasst.

3.1 Direkte Kosten

3.1.1 Abfindungen

Der Kündigungsschutz bewirkt auf unterschiedlichen Wegen Abfindungszahlungen und damit Kosten für die Unternehmen.

Aufhebungsverträge: Um eine offizielle Kündigung und damit eine potenzielle Kündigungsschutzklage zu vermeiden, kann für Arbeitgeber der Anreiz bestehen, auf eine individualvertragliche Einigung zur Vertragsauflösung hinzuwirken. In diesem Zusammenhang wird eine Abfindungszahlung vereinbart. Bezöge man bei einer Betrachtung der Kosten des Kündigungsschutzes nur diejenigen Abfindungszahlungen ein, die im Zuge von Kündigungsschutzprozessen anfallen, würde die gesamte Kostenbelastung unterschätzt. Denn die Abfindungen, die infolge von Aufhebungsverträgen gezahlt werden, um eine Kündigung zu vermeiden, fielen ohne gültigen Kündigungsschutz nicht an. Aus diesem Grund kann auch die Argumentation nicht überzeugen, eine geringe Klagequote sei ein Indiz dafür, dass der Kündigungsschutz keine hohen Kosten verursacht (Pfarr et al., 2005, 58 ff.). Sofern im Vorfeld einer potenziellen Kündigung eine Abfindung gezahlt wird, entfällt zwar die Voraussetzung für eine Klage – die Klagequote sinkt –, dennoch geht dies mit Kosten für die Betriebe einher. Wenn Fälle, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Klage führen, durch Aufhebungsvertrag geregelt werden, sinkt zwangsläufig die Klagequote. Doch auch – oder gerade – hier entstehen Kosten.

Aus den Daten des SOEP für das Jahr 2006 geht hervor, dass knapp 10 Prozent aller beendeten Arbeitsverhältnisse durch Aufhebungsverträge² beendet wurden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass in der Regel davon ausgegangen wird, dass dies vornehmlich auf die Initiative des Arbeitnehmers zurückgeht (Jahn, 2005, 290 f.). Dennoch erhielten im Jahr 2006 mehr als 20 Prozent derjenigen, deren Arbeitsverhältnis durch einen Aufhebungsvertrag endete, eine Abfindung. Diese wird zum Teil als Anreiz für eine freiwillige Arbeitnehmerkündigung angeboten, damit das Unternehmen seinerseits auf betriebsbedingte Kündigungen verzichten kann (Neubäumer, 2006, 29).

Die durchschnittliche Abfindungshöhe, die im Rahmen von Aufhebungsverträgen gezahlt wird, lag laut SOEP im Zeitraum zwischen 2001 und 2003 bei knapp 22.000 Euro und der Maximalwert bei 460.000 Euro, wodurch die große Streuung sichtbar wird. Der Median lag bei 9.000 Euro (Jahn, 2005, 291).

Ähnlich wie individuell vereinbarte Aufhebungsverträge wirkt der im Zuge des Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt geschaffene § 1a KSchG, der allerdings die Höhe einer Abfindung vorgibt. Um Kündigungsschutzprozesse zu vermeiden, wurde ein Abfindungsanspruch bei betriebsbedingten Kündigungen eingeführt. Demnach besteht für den betriebsbedingt gekündigten Arbeitnehmer

² Im SOEP wird der Begriff Auflösungsvertrag verwendet. In dieser Untersuchung wird im Folgenden einheitlich der Begriff Aufhebungsvertrag gewählt.

die Wahlmöglichkeit, auf eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Kündigung zu verzichten und stattdessen eine Abfindung in Höhe von einem halben Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit zu erhalten, sofern der Arbeitgeber dies anbietet. Für den Arbeitgeber besteht dadurch in gewissem Maße die Möglichkeit, die Kosten einer Entlassung zu beeinflussen. Sofern die Abfindungshöhe nach § 1a KSchG geringer ist als der Erwartungswert einer potenziellen Klage, wird er die Abfindung anbieten. Er weiß allerdings nicht, ob der Arbeitnehmer das Angebot akzeptiert, sodass letztlich die Rechtsunsicherheit bestehen bleibt.

Sozialpläne: Zu Abfindungszahlungen im Entlassungsfall kommt es auch durch Sozialpläne. Diese sind dann aufzustellen, wenn es infolge betriebsbedingter Kündigungen zu einer Betriebsänderung kommt, die mit Massenentlassungen einhergeht. Betroffen sind dabei Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten. Der Sozialplan soll die wirtschaftlichen Nachteile der Arbeitnehmer ausgleichen oder zumindest abmildern. Die Höhe der Abfindung ist dabei nicht konkret geregelt, sie richtet sich typischerweise nach Lebensalter, Betriebszugehörigkeitsdauer und dem letzten Einkommen des Arbeitnehmers. Die genauen Regelungen handeln Unternehmensleitung und Betriebsrat aus. Im Durchschnitt werden Kosten von etwa einem Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit angenommen (Neubäumer, 2006, 29). Eine Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, welche die Jahre 1990 bis 1994 betrachtet, kommt zu dem Ergebnis, dass die durchschnittliche Abfindungssumme im Rahmen von Sozialplänen das 4,8-Fache eines monatlichen Bruttolohns und damit etwa 10.000 Euro pro Mitarbeiter und 2,5 Millionen Euro pro Unternehmen ausmachte (Franz, 2006, 142; Hemmer, 1997, 106 ff.). Allerdings unterliegen diese Werte einer großen Streuung, zum Beispiel in Abhängigkeit von der Branche oder der Betriebsgröße (vgl. im Einzelnen Hemmer, 1997).

Abfindungshöhe und -häufigkeit: Kündigungsschutzprozesse enden vielfach mit Abfindungszahlungen. Dabei kann es prinzipiell zu einem streitigen Urteil oder aber zu einem Vergleich kommen, in dem eine Abfindung ausgehandelt wird. Im Jahr 2005 wurden von den Arbeitsgerichten über 560.000 Klagen erledigt, wobei es sich bei mehr als 300.000 Fällen um Kündigungsschutzklagen handelte. In den Jahren 2003 und 2004 lagen die Fallzahlen für Kündigungsschutzprozesse bei etwa 345.000 beziehungsweise 330.000 (Statistisches Bundesamt, 2006, 39). Der überwiegende Anteil der Prozesse endet mit einem Vergleich, nur wenige durch streitiges Urteil. So wurden im Jahr 2003 rund 65 Prozent der Kündigungsschutzstreitigkeiten vor Arbeitsgerichten durch Vergleich und nur 11 Prozent durch streitiges Urteil beendet. Der Rest entfiel auf sonstige Urteile oder anderweitige

Erledigung (Jahn, 2005, 288). Generell kann davon ausgegangen werden, dass die Klageneigung von der Arbeitsmarktentwicklung abhängt. Je schlechter die Aussicht auf eine neue Beschäftigung im Anschluss an eine Kündigung beurteilt wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit einer Kündigungsschutzklage.

Zur Einschätzung der Kosten des Kündigungsschutzes spielt die Klagequote eine wichtige Rolle, da sie über die Häufigkeit Auskunft gibt, mit der Kündigungen einen Kündigungsschutzprozess nach sich ziehen. Anhand der verfügbaren Daten kann das Verhältnis der Anzahl der erledigten Kündigungsschutzprozesse mit der Zahl der arbeitgeberseitigen Kündigungen ins Verhältnis gesetzt werden. Diese Quote liegt bei etwa 24 Prozent, was heißt, dass ungefähr jede vierte Kündigung zu einem Prozess vor dem Arbeitsgericht führt.³ Über die genaue Zahl der arbeitgeberseitigen Kündigungen herrscht allerdings keine Einigkeit. Die aus dem SOEP stammenden Daten können insoweit die tatsächliche Situation unterschätzen, da hier zusätzlich nach Aufhebungsverträgen als Beendigungsart gefragt wird. Es ist demnach nicht auszuschließen, dass einige dieser Fälle nach einer Klage zustande gekommen sind, der eine arbeitgeberseitige Kündigung vorausging. Wird die Zahl der Aufhebungsverträge zur Berechnung der Klagequote mit hinzugezählt, so ergibt sich eine Wahrscheinlichkeit von etwa 17 Prozent, die allerdings unterstellt, alle Vertragsaufhebungen beruhen auf einer vorangegangenen Kündigung, was nicht der Realität entsprechen dürfte.

Zur Bestimmung der Höhe der Abfindung existieren in Deutschland keine expliziten arbeitsrechtlichen Vorgaben, wie dies in anderen EU-Staaten der Fall ist (Grund, 2006, 117). Allerdings sieht das Kündigungsschutzgesetz einen Höchstbetrag von zwölf Monatsgehältern vor. Für Arbeitnehmer, die 50 Jahre oder älter sind und mindestens 15 Jahre Betriebszugehörigkeit aufweisen, liegt der Höchstbetrag bei 15 Monatsverdiensten. Für Arbeitnehmer, die mindestens 55 Jahre alt sind und bei denen das Arbeitsverhältnis 20 Jahre bestand, gilt ein Höchstbetrag von 18 Monatsgehältern. In der Praxis wird in der Regel ein halbes bis ein Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit zugrundegelegt, wobei neben dem Alter der Beschäftigten häufig auch die Größe des Unternehmens ausschlaggebend ist (Donges et al., 2004, 14 f.). Über die absolute Höhe der Abfindungen, die im Rahmen von Kündigungsschutzklagen entstehen, liefert das SOEP keine differenzierten Informationen. Alternativ können die arbeitgeberseitigen Kündigungen und Entlassungen aufgrund von Betriebsstilllegungen betrachtet werden. Letztere werden aber auch zu Abfindungszahlungen im Rahmen von Sozialplänen führen, ohne dass ein Kündigungsschutzprozess stattfindet.

³ Eine empirische Untersuchung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts in der Hans-Böckler-Stiftung (Pfarr et al., 2005) kommt zu einer Klagequote von 15 Prozent.

Für den Zeitraum zwischen 1991 und 2004 ermittelt Grund (2006, 124 ff.) eine durchschnittliche Abfindung gemäß SOEP-Datum von knapp 10.000 Euro. Etwa drei Viertel der Abfindungszahlungen liegen allerdings unter diesem Wert, der Median beträgt 5.000 Euro. Differenziert nach besonderen Merkmalen zeigt sich, dass Angestellte höhere Abfindungen erhalten als Arbeiter und die Höhe mit der Unternehmensgröße steigt. Der berechnete Abfindungsfaktor, der die Abfindungshöhe in Relation zum Produkt aus Betriebszugehörigkeitsdauer und Lohnhöhe setzt, liegt bei 0,5. Das heißt, im Betrachtungszeitraum wurde durchschnittlich ein halbes Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit für die Abfindungszahlung zugrundegelegt. Auch der Abfindungsfaktor unterliegt einer relativ großen Streuung. So galt für Angestellte ein Wert von 0,64 und für Arbeiter von 0,4. In Westdeutschland lag er bei 0,6, während er in Ostdeutschland lediglich 0,4 betrug (Grund, 2006, 126). Jahn (2005) betrachtet den Zeitraum zwischen 2001 und 2003 und erfasst damit eher die jüngere Vergangenheit. Der Durchschnittswert für Abfindungen nach arbeitgeberseitiger Kündigung lag demnach bei 7.300 Euro (Medianwert 4.200 Euro) und bei Betriebsstilllegungen bei etwa 12.100 Euro (Medianwert 7.700 Euro). Ausschlaggebend für die Höhe der Abfindung sind die Dauer der Betriebszugehörigkeit, das vorherige Einkommen sowie die Unternehmensgröße.

Die Wahrscheinlichkeit, eine Abfindung zu erhalten, hängt unter anderem von der Beendigungsart des Beschäftigungsverhältnisses ab. Tabelle 4 gibt Auskunft, in wie viel Prozent der Fälle im Jahr 2006 eine Abfindung gezahlt worden ist. Am höchsten ist dieser Wert bei Aufhebungsverträgen, die sowohl ohne Kündigung als auch im Anschluss an eine Kündigung und einen Prozess geschlossen werden können. Fast genauso hoch ist der Anteil bei Betriebsstilllegungen, wobei es sich

Erhalt einer Abfindung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses

Tabelle 4

Angaben in Prozent

Art der Beendigung	Abfindung
Aufhebungsvertrag	20,6
Betriebsstilllegung	18,5
Kündigung durch den Arbeitgeber	9,7
Verrentung/Pensionierung	9,1
Kündigung durch den Arbeitnehmer	1,4
Ende der Befristung	1,3

Quellen: SOEP, 2006; eigene Berechnungen

auch um Sozialplanabfindungen handeln dürfte. Die arbeitgeberseitige Kündigung rangiert mit etwa 10 Prozent auf Rang drei. Hier muss jedoch berücksichtigt werden, dass den Aufhebungsverträgen arbeitgeberseitige Kündigungen vorausgegangen sein können, was eine Unterschätzung der Abfindungsquote für Kündigungen durch den Arbeitgeber nach sich zieht.

Eine detailliertere Analyse bietet ebenfalls Grund (2006) für den Zeit-

raum 1991 bis 2004. In der Stichprobe erhielten 26 Prozent der Personen eine Abfindung im Anschluss an eine Entlassung (Kündigung durch den Arbeitgeber, Betriebsstilllegung), was nahe dem aktuellen Wert für 2006 liegt. Der Anteil ist in größeren Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten überdurchschnittlich. Die in Abhängigkeit von der Betriebsgröße steigende Wahrscheinlichkeit für den Erhalt einer Abfindung bringt die Wirkung des Schwellenwerts des Kündigungsschutzgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes zum Ausdruck (Jahn, 2005, 294). Ferner steigt diese Wahrscheinlichkeit mit der Betriebszugehörigkeit, aber auch mit der Dauer der Schulausbildung. Das heißt, dass tendenziell eher höher qualifizierte Beschäftigte eine Abfindung erhalten. Auch branchenspezifische Unterschiede werden offensichtlich. Mehr als jeder dritte Entlassene im Produzierenden Gewerbe erhielt im Analysezeitraum eine Abfindung, während dies im Baugewerbe nur für jeden siebten galt.

Schließlich liefern die Daten empirische Evidenz dafür, dass in Branchen, die durch einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad geprägt sind, häufiger Abfindungen gezahlt werden (Grund, 2006, 121). Die Wahrscheinlichkeit einer Abfindungszahlung korreliert zudem mit der wirtschaftlichen Situation. Bei hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts ist auch der Anteil der Personen, die zwischen 1991 und 2005 infolge einer Entlassung eine Abfindung erhielten, systematisch höher (Grund, 2006, 123). Alles in allem zeigt sich eine starke Streuung sowohl im Hinblick auf die Abfindungswahrscheinlichkeit als auch bezüglich ihrer Höhe. Dies kann als Indiz für die hohe arbeitsrechtliche Unsicherheit im Zusammenhang mit dem Kündigungsschutz gedeutet werden oder aber ein Hinweis auf eine flexible Abfindungspraxis sein, die individuellen Besonderheiten Rechnung trägt (Bonin, 2006, 133).

3.1.2 Weiterbeschäftigung

Ein weiterer Kostenfaktor besteht in der Weiterbeschäftigung eines gekündigten Arbeitnehmers. Dieser hat gemäß dem Kündigungsschutzgesetz einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei gleichen Arbeitsbedingungen bis zum rechtskräftigen Abschluss des Prozesses, sofern der Betriebsrat der Kündigung widersprochen hat oder die Kündigung offensichtlich unwirksam ist. Je nach der Länge des Rechtsstreits – und damit der Dauer der Weiterbeschäftigung – entstehen dem Unternehmen Kosten. Auch durch den Verzugslohn können zusätzliche Kostenbelastungen verursacht werden. Sofern ein gekündigter Arbeitnehmer während eines Kündigungsschutzprozesses nicht weiterbeschäftigt wird und sich die Kündigung im Nachhinein als unwirksam erweist, ist der Lohn nachträglich zu zahlen. Mit der Prozessdauer steigen die Höhe des möglichen Verzugslohns und

damit das Risiko des Arbeitgebers. Hinsichtlich der Länge dieser Prozesse in der Praxis verweisen Donges et al. (2004, 14) darauf, dass rund 86 Prozent aller Kündigungsschutzklagen nach einem halben Jahr erledigt seien. Das Statistische Bundesamt (2006, 39) weist für das Jahr 2005 einen Anteil von 81 Prozent aus.

3.1.3 Prozesskosten

Der im Zuge eines Kündigungsschutzprozesses anfallende administrative Aufwand ist ebenfalls unter die Kosten des Kündigungsschutzes zu subsumieren. Hierzu zählen die Kosten einer eigenen Rechtsabteilung, die Fixkostencharakter haben, beziehungsweise Rechtsanwalts- sowie Gerichtskosten, aber auch der allgemeine administrative Aufwand, der insbesondere in kleineren Betrieben dazu führt, dass weniger Zeit für die eigentlichen betrieblichen Tätigkeiten zur Verfügung steht. Die anwaltlichen Kosten werden auf durchschnittlich 1.200 bis 1.500 Euro beziffert, wobei ein Streitwert von drei Monatsgehältern und drei volle Gebührensätze zugrunde liegen (Donges et al., 2004, 14). Da die Anwaltsvergütung einer Mindestpreisregulierung unterliegt, ließen sich diese Kosten prinzipiell durch eine Gebührenfreigabe senken. Gerichtskosten fallen dann nicht an, wenn es zu einem Vergleich kommt, was wie geschildert häufig der Fall ist. Jedoch steigen in diesem Fall die Rechtsanwaltskosten, da eine zusätzliche „Vergleichs- beziehungsweise Einigungsgebühr“ fällig wird, welche die anwaltlichen Anreize zugunsten einer Vergleichslösung stärkt (Jahn, 2005, 288).

3.2 Indirekte Kosten

Neben den Kosten, die in direktem Bezug zu Kündigungen und eventuellen Kündigungsschutzprozessen stehen, müssen auch indirekte Kosten berücksichtigt werden. Diese entstehen zum Beispiel im Rahmen der Sozialauswahl. Hier ist die Sammlung und Auswertung von Informationen hinsichtlich der betroffenen Mitarbeiter nötig, der Betriebsrat anzuhören und auf Grundlage der gesammelten Informationen die Entscheidung zu treffen, welchen Arbeitnehmern betriebsbedingt gekündigt werden muss. Dadurch verursacht der Kündigungsschutz bereits im Vorfeld einer Kündigung Kosten. Diese fließen häufig nicht in die Berechnung ein, da zum Beispiel nur die Abfindungen als Kostenfaktor betrachtet werden.

Weiterhin spielen Kriterien wie Leistungsfähigkeit und Engagement bei der Sozialauswahl keine Rolle. Dies kann dazu führen, dass vergleichsweise leistungsfähige Beschäftigte entlassen werden müssen, was wiederum Produktivitätseinbußen zur Folge hat. Zudem sind Rückwirkungen auf die Altersstruktur denkbar, da insbesondere Ältere durch die Sozialauswahlkriterien geschützt werden. Auch die Einkommenshöhe ist im Rahmen der Sozialauswahl nicht

relevant, was dazu führt, dass bei gleicher Leistung oftmals diejenigen weiterbeschäftigt werden müssen, die höhere Einkommen erzielen. Bei einer senioritätsbezogenen Entlohnungsstruktur werden dies vielfach Ältere sein, da Lebensalter und Betriebszugehörigkeit relevante Kriterien der Sozialauswahl sind. Die Kostenbelastung steigt somit durch den Kündigungsschutz (Neubäumer, 2006, 29). Sofern Unternehmen aufgrund des Kündigungsschutzes von einer Kündigung absehen, die betriebswirtschaftlich oder durch persönliche Aspekte eigentlich als notwendig erachtet wird, ist dies ein Indiz für Ineffizienzen.

Ferner kann der Kündigungsschutz Risikoneigungen und Investitionsentscheidungen negativ beeinflussen. Zum Beispiel bergen risikobehaftete Projekte oder Betriebserweiterungen oftmals große Erfolgchancen, die zu wichtigen Wettbewerbsvorteilen führen können. Allerdings besteht auch die Gefahr des Scheiterns. Wenn für derartige Aufgaben die Einstellung neuer Fachkräfte nötig wird, von denen im Falle des Misserfolgs eine Trennung nur unter hohem Aufwand möglich ist, kann die Bereitschaft sinken, derartige Projekte anzugehen. Effizienzsteigerungen bleiben dann aus. Zwar bietet eine befristete Beschäftigung in gewissem Maße Flexibilitätspotenzial, sie unterliegt aber auch bestimmten Regulierungen, beispielsweise bezüglich der Dauer derartiger Beschäftigungsverhältnisse. Für hochspezialisierte und knappe Fachkräfte sind solche Beschäftigungsformen zudem wenig attraktiv. Über derartige theoretische Anzeizeffekte des Kündigungsschutzes, die letztlich gesamtwirtschaftliche Kosten beziehungsweise den Verzicht auf Potenziale bedeuten können, liegen bislang keine empirischen Informationen vor. Diese Lücke wird nun mit der vorliegenden Untersuchung geschlossen.

Befristete Beschäftigung dient als Flexibilitätsäquivalent, wenn das Normalarbeitsverhältnis keinen ausreichenden Handlungsspielraum bietet. So kann der Kündigungsschutz mit dafür verantwortlich sein, dass auf diese „atypische“ Beschäftigungsform ausgewichen wird. Unternehmen können dadurch schneller auf Auftragsschwankungen reagieren und nötige Anpassungen vornehmen, ohne dass hohe Kosten – zum Beispiel durch unerwartete Abfindungszahlungen – entstehen. Empirisch kann dieses Verhalten belegt werden. In Ländern mit strikter Beschäftigungsregulierung ist der Anteil an befristeten Arbeitsverhältnissen höher (OECD, 2006, 170 ff.). In Deutschland standen gemäß Mikrozensus im Jahr 2006 etwa 11 Prozent der abhängig Erwerbstätigen in einem befristeten Arbeitsverhältnis. Dieser Wert beinhaltet nicht die Auszubildenden, deren Arbeitsverhältnis naturgemäß zunächst auf die Dauer der Ausbildung beschränkt ist und deren Berücksichtigung einen zu hohen Wert ausweisen würde. Der Rückgriff auf „atypische“ Beschäftigungsformen steigert zwar die Flexibilität, birgt aber gleichzeitig die Gefahr segmentierter Arbeitsmärkte. Stark geschützten Insidern

stehen dann weniger geschützte Outsider gegenüber. Auch kann infolge des verstärkten Rückgriffs auf temporäre Beschäftigungsformen die durchschnittliche Arbeitsproduktivität sinken (Boeri/Garibaldi, 2007; Kahn, 2007).

Für die Unternehmen können durch die befristeten Beschäftigungsverhältnisse zusätzliche Kosten entstehen. Da die Möglichkeiten einer Verlängerung begrenzt sind, müssen häufiger neue Mitarbeiter eingestellt werden, um ausscheidende Beschäftigte, deren Befristung abläuft, zu ersetzen. Dadurch steigt insgesamt der administrative Aufwand, beispielsweise durch zunehmende Rekrutierungskosten. Auch infolge der Einarbeitung entstehen Kosten und zudem geht betriebspezifisches Humankapital verloren, das erst wieder neu erworben werden muss. Bezüglich der Kosten, die im Rahmen der befristeten Beschäftigung zusätzlich entstehen, fehlt es bislang allerdings an aussagefähigen Informationen aus der betrieblichen Praxis. Des Weiteren können die Gewinnung und Bindung von qualifizierten Fachkräften erschwert werden, sofern das befristete Beschäftigungsverhältnis weniger attraktiv erscheint als ein Normalarbeitsverhältnis. Das Unternehmen muss sich dann für die eine oder die andere Beschäftigungsform entscheiden, wobei die damit einhergehenden Kosten gegeneinander abzuwägen sind. Neben der befristeten Beschäftigung dient die Zeitarbeit als weiteres Flexibilitätsinstrument, bei dem sich prinzipiell die gleichen Fragen im Hinblick auf die Kostensituation stellen. Insgesamt führen die komplexen gesetzlichen Regelungen des Kündigungsschutzes und die dadurch entstehenden Ausweichreaktionen zur Flexibilitätssteigerung (befristete Beschäftigung und Zeitarbeit) zu besonderen Anforderungen an das Personalmanagement. Dies betrifft unter anderem die Schulung personalverantwortlicher Mitarbeiter und die rechtliche Beratung. Auch hinsichtlich dieser Kostenkategorie wird die Unternehmensbefragung Informationen liefern.

4

Unternehmensbefragung zu den Kosten und Wirkungen des Kündigungsschutzes

Die Kosten und Wirkungen des Kündigungsschutzes in Deutschland werden sehr kontrovers diskutiert. Wie bereits erläutert, liegen diesbezüglich jedoch nur wenige verlässliche empirische Erkenntnisse vor, die zudem nicht alle relevanten Bereiche erfassen. Um vor diesem Hintergrund den Informationsstand zu verbessern und darüber zur Versachlichung der Diskussion beizutragen, wurde eine

repräsentative Unternehmensbefragung durchgeführt. Diese verfolgte das Ziel, die tatsächlichen Erfahrungen der Unternehmen mit dem Kündigungsschutz abzubilden und so nötige Informationen aus einer originären einheitlichen Datenquelle zu erhalten.

4.1 Zur Methodik

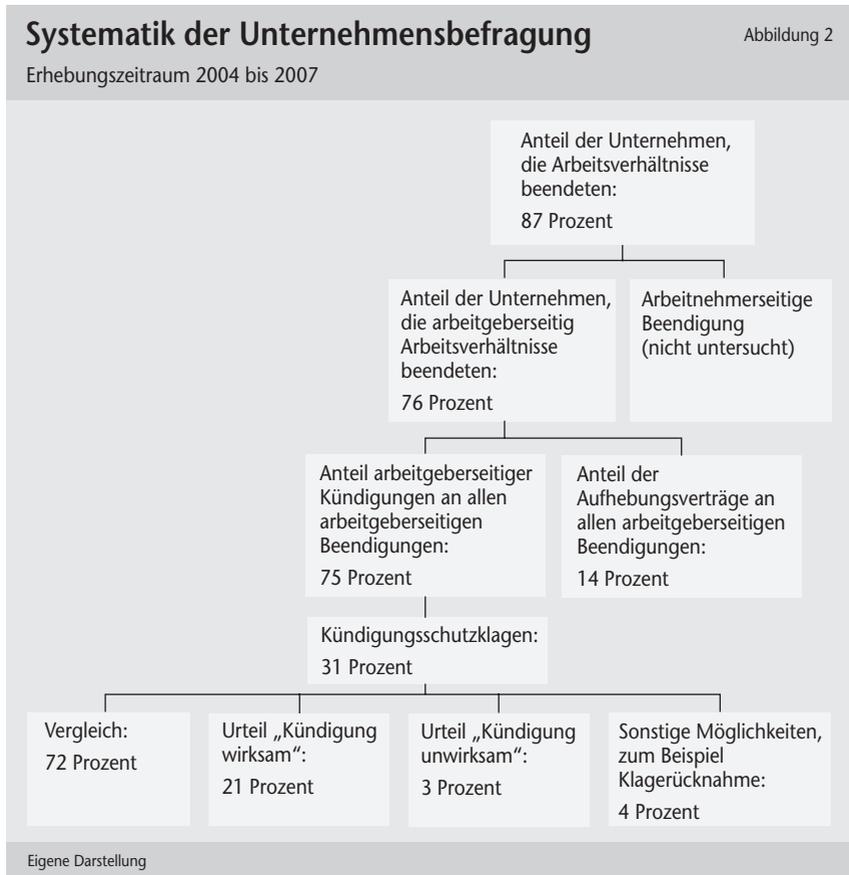
Die Befragung zur Thematik des Kündigungsschutzgesetzes in Deutschland erfolgte von Ende Februar bis Ende April 2008 über einen Online-Fragebogen. Die Basis bildeten die Unternehmen mit mehr als zehn Mitarbeitern aus allen Wirtschaftssektoren (ohne die öffentliche Verwaltung und den Bereich Erziehung und Unterricht). Über eine Zufallsauswahl wurden Unternehmen zunächst telefonisch kontaktiert und Ansprechpartner in der Personalführung beziehungsweise der Geschäftsführung ermittelt. Sofern sie Bereitschaft signalisierten, an einer Unternehmensbefragung teilzunehmen, erhielten sie per E-Mail einen individuellen passwortgeschützten Zugang zur Befragung. Um auch in großen Unternehmensgrößenklassen hinreichende Fallzahlen zu gewährleisten, wurde dort eine überproportional große Stichprobe gezogen. Zur Optimierung wurden weitere Unternehmen um Teilnahme gebeten, deren Beitrag an der Stichprobe ungefähr 6 Prozent beträgt. Der Zugang zur Befragung konnte für diese Unternehmen lediglich nach einer vorherigen nicht anonymen Anmeldung gewährt werden. Die Befragung selbst erfolgte für alle Teilnehmer anonym.

Insgesamt haben 1.770 Unternehmen teilgenommen und verwertbare Angaben gemacht. Als Bezugszeitraum für die zu tätigen Angaben wurden in der Regel die letzten vier Jahre, also die Jahre 2004 bis 2007, gewählt. Somit finden auch weiter zurückliegende Kündigungsfälle Berücksichtigung, was die Datenbasis – anders als bei einem Zeitraum von nur einem Jahr – stabilisiert. Zudem lassen sich dadurch konjunkturelle Effekte glätten, da diese gerade bei Fragen hinsichtlich des Kündigungsschutzes und in Bezug auf Einstellungen und Entlassungen großen Einfluss haben. Die im Folgenden dargelegten Kosten des Kündigungsschutzes beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, jedoch immer auf ein Jahr. Hierzu wurden gewichtete Durchschnitte ermittelt. Die Methode der Online-Befragung ermöglicht Plausibilitätsprüfungen der Angaben bereits während der Beantwortung und bietet für die Befragten Strukturierungs- beziehungsweise Ausfüllhilfen. Aufgrund der komplexen Thematik wurde diese Möglichkeit zur Optimierung der Datenqualität intensiv genutzt.

Die Berechnungen basieren also auf plausibilitätsgeprüften und extremwertbereinigten Daten. Die Schätzungen fallen daher tendenziell konservativ aus, das heißt die tatsächlichen Quoten und Kosten können über denen liegen, die in

dieser Analyse ausgewiesen sind. Für die Aufwandsschätzungen wurde mit manchen Fragen neben den Kosten in Euro der zusätzliche Zeitaufwand erfasst. Für die Bezifferung des Zeitaufwands in Euro-Einheiten wurden 300 Euro pro Tagewerk zugrundegelegt. Hochrechnungen der Befragungsdaten auf die Grundgesamtheit erfolgten anhand der im Unternehmensregister (Stand: 31.12.2007) ausgewiesenen Mitarbeiter- beziehungsweise Unternehmenszahlen der betrachteten Unternehmensgrößen und Wirtschaftszweige.

Die Befragung der Unternehmen und die Ermittlung von Kosten und Wirkungen des Kündigungsschutzes orientierten sich an folgender Systematik (Abbildung 2). Zunächst wurde ermittelt, ob die befragten Unternehmen überhaupt Arbeitsverhältnisse innerhalb der letzten vier Jahre (2004 bis 2007) beendet haben. Sofern dies der Fall war, wurde zunächst weiter nach arbeitgeberseitiger



Beendigung differenziert, worunter neben Kündigungen auch arbeitgeberseitig initiierte Aufhebungsverträge fallen. Im nächsten Schritt wurde erfragt, ob und in welchem Ausmaß Kündigungen zu Kündigungsschutzklagen führten, um dann nach dem Prozessausgang zu differenzieren. Auf diese Weise konnten Kosten im Vorfeld einer Kündigung, Prozessdauer und Prozesskosten ermittelt werden. Zur Bestimmung der Abfindungszahlungen wurden nicht nur Kündigungen, sondern auch Aufhebungsverträge betrachtet. Hinsichtlich der Einschätzungen zu den Wirkungen des Kündigungsschutzes – wie zum Beispiel Einstellungen und Entlassungen, Ausweichreaktionen und Risikoneigung – sowie zur Reformneigung erfolgte die Befragung aller Unternehmen, unabhängig davon, ob diese Arbeitsverhältnisse beendet hatten.

Bei der Befragung wurde bewusst darauf verzichtet, diejenigen Kosten zu ermitteln, die im Rahmen von Sonderkündigungsschutzrechten entstehen, obgleich auch diese nicht zu vernachlässigen sein dürften. Um diesbezüglich zu einem aussagekräftigen Ergebnis zu gelangen, wäre allerdings eine größere Zahl an befragten Unternehmen nötig gewesen. Der Fragebogen zur Online-Befragung befindet sich im Anhang.

4.2 Ergebnisse

4.2.1 Beendete Arbeitsverhältnisse, Kündigungen und Vorfeldkosten

Um zunächst einschätzen zu können, welche Bedeutung das Thema „Beendigung von Arbeitsverhältnissen“ und damit auch der Kündigungsschutz hat, ist es wichtig zu wissen, wie viele Unternehmen im Betrachtungszeitraum überhaupt diesbezügliche Erfahrungen sammeln konnten. Die Untersuchung zeigt, dass insgesamt etwa 87 Prozent der befragten Unternehmen zwischen 2004 und 2007 Arbeitsverhältnisse beendet haben. Dazu zählen sowohl Kündigungen als auch auslaufende Zeitverträge oder Abgänge in den Ruhestand. Von diesen Unternehmen machten wiederum 87 Prozent Erfahrungen mit der arbeitgeberseitigen Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Bezogen auf alle Unternehmen entspricht dies einem Anteil von 76 Prozent. Diese Anteile liefern zunächst keine Informationen hinsichtlich der Zahl der beendeten Arbeitsverhältnisse, sondern machen deutlich, dass ein Großteil der Unternehmen mit der Beendigung von Arbeitsverhältnissen – und damit auch mit den relevanten Rechtsvorschriften – konfrontiert worden ist.

Zur Ermittlung der durchschnittlichen Zahl der arbeitgeberseitig beendeten Arbeitsverhältnisse sowie der arbeitgeberseitigen Kündigungen pro Unternehmen bietet sich eine nach der Unternehmensgröße differenzierende Betrachtung an.

Arbeitgeberseitig beendete Arbeitsverhältnisse Tabelle 5

Durchschnittswerte pro Unternehmen

Anzahl der Beschäftigten	Arbeitgeberseitig beendete Arbeitsverhältnisse	Arbeitgeberseitige Kündigungen
11 bis 49	3,9	3,2
50 bis 249	13,8	10,2
250 bis 499	42,1	27,6
500 und mehr	113,0	55,8
Insgesamt	7,7	5,6

Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Tabelle 5 gibt diesbezüglich die durchschnittliche Anzahl für verschiedene Unternehmensgrößen an. Die Basis bilden dabei die 87 Prozent aller Unternehmen, die Arbeitsverhältnisse im Untersuchungszeitraum beendet haben. Insgesamt wurden demnach im Befragungszeitraum pro Unternehmen im Durchschnitt mehr als sieben Arbeitsverhältnisse vonseiten

der Arbeitgeber beendet, von denen wiederum mehr als fünf arbeitgeberseitige Kündigungen waren. Kleinere Unternehmen mit elf bis 49 Beschäftigten sprachen im Durchschnitt 3,2 Kündigungen aus, während Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern etwa 56 Kündigungen verzeichneten.

Neben der Häufigkeit derartiger Beendigungen sind der Aufwand und die Kosten von Interesse, die infolge der geltenden Beschäftigungsschutzbestimmungen anfallen. Wie bereits geschildert, entstehen diese Kosten nicht erst dann, wenn es tatsächlich zur Kündigung gekommen ist, sondern bereits im Vorfeld – zum Beispiel durch allgemeinen administrativen Aufwand, durch Rechtsberatung oder durch die Anhörung/Genehmigung des Betriebsrats. Fast 64 Prozent der Unternehmen, die im Untersuchungszeitraum arbeitgeberseitig Arbeitsverhältnisse beendeten, gaben an, dass derartige Kosten angefallen sind.

In einem weiteren Schritt wurden diese Kosten durch die Unternehmen genauer beziffert. Demnach fallen pro Kündigung bereits im Vorfeld Kosten in Höhe von durchschnittlich etwa 1.400 Euro an. Hochgerechnet auf die gesamte Volkswirtschaft entspricht dies einer Kostenbelastung von mehr als 420 Millionen Euro. Dieser Wert dürfte tatsächlich sogar noch etwas höher liegen, da hier nur die im Vorfeld entstandenen Kosten bereits durchgeführter Kündigungen erfasst wurden. Unberücksichtigt geblieben sind damit Aufwand und Kosten der Unternehmen, die zu dem Schluss gekommen sind, eine potenzielle Kündigung lasse sich nicht durchsetzen, und die deshalb darauf verzichteten.

4.2.2 Klagen

Für die Kosten des Kündigungsschutzes spielt die Wahrscheinlichkeit, mit der gegen eine arbeitgeberseitige Kündigung gerichtlich vorgegangen wird, eine

wichtige Rolle. Zum einen können infolge der Klage Prozesskosten, unvorhergesehene Abfindungszahlungen, Kosten der Weiterbeschäftigung oder Verzugslohnzahlungen entstehen. Zum anderen stärkt eine hohe Klagewahrscheinlichkeit den Anreiz der Unternehmen, von vornherein Abfindungszahlungen anzubieten, um dadurch langwierige Prozesse mit ungewissem Ausgang zu vermeiden (Jahn, 2005, 289). Folglich würde unter Umständen auch in solchen Fällen eine Abfindung gezahlt, in denen eine Kündigung prinzipiell rechtmäßig wäre. Damit stellt sich zunächst die Frage, wie häufig Kündigungsschutzklagen anfallen und in welchem Ausmaß die Unternehmen davon betroffen sind.

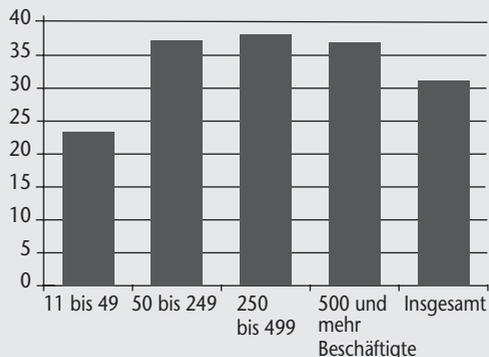
Von den Unternehmen, die im Befragungszeitraum Arbeitsverhältnisse arbeitgeberseitig beendet haben, war insgesamt ungefähr die Hälfte von Kündigungsschutzklagen betroffen. Vor allem größere Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten machten Erfahrungen mit Kündigungsschutzklagen (circa 87 Prozent). Aber auch von den kleineren Unternehmen mit elf bis 49 Beschäftigten, die größtenbedingt weniger Kündigungen aussprechen, sahen sich mehr als 40 Prozent mit derartigen Auseinandersetzungen konfrontiert. Dies spricht dafür, dass Klagen im Anschluss an eine Kündigung keineswegs unüblich sind, was zuweilen bestritten wird (Pfarr et al., 2005, 76).

Genauere Informationen über die Klagehäufigkeit und das Risiko für die Unternehmen, verklagt zu werden, liefert die Klagequote – also das Verhältnis zwischen der Anzahl der arbeitgeberseitigen Kündigungen und den daraufhin erfolgten Kündigungsschutzklagen. Auf der Grundlage der Unternehmensbefragung lässt sich eine durchschnittliche Klagequote von 31,2 Prozent ermitteln. Das bedeutet, dass fast jede dritte arbeitgeberseitige Kündigung letztlich zu einer Klage vor dem Arbeitsgericht führt (vgl. Abbildung 3). Die Klagequote steigt mit der Betriebsgröße an: Bei Unternehmen mit elf bis 49 Beschäftigten liegt sie bei etwa 24 Prozent, größere

Bedeutung von Kündigungsschutzklagen

Abbildung 3

Anteil der arbeitgeberseitigen Kündigungen, gegen die eine Kündigungsschutzklage erhoben wurde, in Prozent



Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Betriebe mit mehr als 250 Mitarbeitern sind mit circa 37 Prozent betroffen. Der gewichtete Durchschnitt von etwa 30 Prozent bestätigt andere Untersuchungen, welche die Zahl der erledigten Kündigungsschutzklagen, die von der amtlichen Statistik ausgewiesen werden, ins Verhältnis zu arbeitgeberseitigen Kündigungen setzen. Problematisch bei derartigen Untersuchungen ist jedoch, dass Daten aus unterschiedlichen Erhebungen verwendet werden, die nicht unbedingt zueinander passen. Dies gilt zum Beispiel für die Zahl der arbeitgeberseitigen Kündigungen aus dem SOEP (vgl. hierzu Pfarr et al., 2005, 44 ff.; Jahn, 2005, 289 f.). Die vorliegende Untersuchung bietet somit den Vorteil, dass die Daten aus einem einheitlichen Datensatz stammen und die Zahl der Kündigungen und der Klagen von den betroffenen Unternehmen direkt angegeben wurde.

4.2.3 Prozessausgang

Neben der Wahrscheinlichkeit einer Kündigungsschutzklage ist der Ausgang des sich anschließenden Prozesses von Interesse. Es besteht der Vorwurf, das aktuelle Kündigungsschutzrecht trage zu kaum vorhersehbaren Prozessausgängen und Kosten bei (Wurzel, 2006, 18 ff.). Mitverantwortlich dafür sei die Tatsache, dass der Gesetzgeber die Aufgabe, den Kündigungsschutz rechtsanwendbar zu machen, mehr und mehr den Arbeitsgerichten überlasse, was zu einem faktischen Ausbau des Schutzes geführt habe (SVR, 2006, 414).

Die durchgeführte Befragung offenbart die Bedeutung des Vergleichs bei arbeitsgerichtlichen Prozessen. Werden nur die bereits abgeschlossenen Fälle betrachtet (etwa fünf Prozent der Prozesse waren noch nicht beendet), so endeten 72 Prozent der Verfahren durch einen Vergleich. Bei der Mehrzahl der Klagen wird demnach die eigentliche Streitfrage – ob die Kündigung rechtswirksam ist oder nicht – gar nicht geklärt. Auch das „offizielle“ Ziel der Klagenden, die Weiterbeschäftigung, wird somit in der Mehrzahl der Fälle nicht verfolgt. Hinsichtlich der Betriebsgröße lassen sich dabei keine Besonderheiten erkennen, das heißt die Wahrscheinlichkeit, dass der Prozess mit einem Vergleich endet, ist für kleine und große Unternehmen fast identisch.

In etwa 20 Prozent der Fälle kam es zu einem gerichtlichen Urteil, das die Kündigung als wirksam anerkannte und nur bei 3 Prozent als unwirksam. Dieser geringe Anteil lässt sich vor dem Hintergrund, dass fast drei Viertel der Prozesse durch Vergleich endeten, dahingehend interpretieren, dass die Bereitschaft der Arbeitgeber zum Vergleich besonders hoch ist, wenn ein Urteil mit ungewissem Ausgang im Raum steht. Langwierigen Prozessen mit gegebenenfalls kosten-trächtigen Urteilen geht man lieber aus dem Weg, indem recht schnell ein Vergleich geschlossen wird.

Diese Argumentation wird auch durch die durchschnittliche Prozessdauer gestützt. Sie beträgt zwölf Wochen, etwa die Hälfte der Fälle ist innerhalb von zehn Wochen beendet. Dies könnte zunächst den Anschein vermitteln, als sei das Risiko langwieriger und damit teurer Prozesse gering. Eine solche Schlussfolgerung greift allerdings zu kurz, denn die Ursache für die Prozessdauer muss bedacht werden. Gerade um die Prozesse rasch zu beenden und damit auch mögliche Verzugslohnansprüche zu vermeiden, besteht die Bereitschaft zum schnellen Vergleich. Aufgrund einer kurzen durchschnittlichen Prozessdauer darauf zu schließen, die entsprechenden Kosten und damit auch die Problematik der Klagen an sich seien per se gering, verkennt die zugrundeliegende Kausalität. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass diejenigen Prozesse tendenziell länger dauern, bei denen es nicht zum Vergleich kommt. Infolge der für diese Konstellation zu geringen Fallzahlen in der Stichprobe kann dieser Ansatz jedoch nicht verlässlich verfolgt werden.

Hinsichtlich der Prozessdauer ist ferner zu bemerken, dass etwa 20 Prozent der Fälle mehr als 20 Wochen beansprucht haben. Die Prozessdauer variiert zudem mit der Unternehmensgröße: Bei Firmen mit elf bis 49 Beschäftigten liegt sie bei durchschnittlich elf Wochen, bei mehr als 500 Beschäftigten sind es 15 Wochen. Auch hier kann vermutet werden, dass kleine Unternehmen aus Kostengründen eher bedacht sind, möglichst rasch eine Einigung herbeizuführen, als dies bei großen Unternehmen der Fall ist.

Bezüglich der im Verlauf von Kündigungsschutzprozessen anfallenden Kosten wurden die Unternehmen ebenfalls konkret befragt. Dabei sollten sowohl die Werte in Euro – zum Beispiel für Anwaltskosten – als auch der administrative Aufwand in Tagewerken angegeben werden. Dadurch wird der Tatsache Rechnung getragen, dass im Zuge der Kündigungsstreitigkeiten Kosten anfallen, die zunächst nicht direkt in Euro zu bewerten sind und damit leicht unberücksichtigt bleiben. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die eigentlichen betrieblichen Tätigkeiten – weil bestimmte personelle Ressourcen während der Streitigkeit gebunden sind – nicht ausgeführt werden können. Gerade kleinere Unternehmen dürften davon stärker betroffen sein, weil ihnen professionelle Rechts- oder Personalabteilungen regelmäßig fehlen.

Diese Vermutung wird auch durch die vorliegenden Angaben der Befragten gestützt. Kleine Unternehmen gaben für die Kategorie des administrativen Aufwands eine mehr als doppelt so hohe Summe an wie große, in denen meist die Personalabteilung oder externe Juristen mit dieser Materie betraut sind und die eigentliche betriebliche Arbeit nicht „liegen bleibt“ (753 Euro versus 299 Euro pro Fall). Die bei der Umrechnung der Tagewerke angenommenen 300 Euro

stellen im Übrigen einen vergleichsweise vorsichtigen Ansatz dar. Gerade wenn es sich um die Tätigkeit von Führungspersonal handelt, dürften die tatsächlichen Werte viel höher liegen.

Alles in allem belaufen sich die Prozesskosten, bestehend aus Kosten der Rechts- beziehungsweise Personalabteilung oder der Geschäftsführung, Anwaltskosten, Gerichtsgebühren (sofern diese anfallen) und dem sonstigen administrativen Aufwand auf circa 3.250 Euro pro Fall. Bei etwa 20 Prozent der Prozesse lagen die Kosten bei mehr als 5.000 Euro, bei circa 5 Prozent sogar bei über 10.000 Euro. Werden diese Prozesskosten auf einen Betrag hochgerechnet, um so einen weiteren Faktor für die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Kündigungsschutzes zu erhalten, ergibt sich ein Wert von 975 Millionen Euro. Zusammen mit den Kosten, die bereits im Vorfeld einer Kündigung durchschnittlich entstehen, ergibt sich damit eine Summe von circa 1,4 Milliarden Euro pro Jahr an direkten Kosten durch den Kündigungsschutz in Deutschland.

4.2.4 Abfindungen

Häufigkeit

Einen weiteren Kostenfaktor bei der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen stellen Abfindungen dar, die an den ausscheidenden Arbeitnehmer gezahlt werden. Gesetzliche Abfindungsregeln existieren in Deutschland nur insofern, als deren maximale Höhe auf 18 Monatsverdienste begrenzt ist. Daneben sieht § 1a KSchG die Möglichkeit vor, dass der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer einen Abfindungsanspruch einräumt, sofern dieser nach einer Kündigung auf eine Klage verzichtet. Hier sieht der Gesetzgeber einen halben Monatsverdienst pro Jahr der Betriebszugehörigkeit vor, in allen anderen Fällen ist dieser Abfindungsfaktor hingegen Verhandlungssache der Vertragspartner.

Trotz der fehlenden gesetzlichen Regelung gehören Abfindungszahlungen mittlerweile zur gängigen Praxis bei der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Von den befragten Unternehmen, die Arbeitsverhältnisse im betrachteten Zeitraum zwischen 2004 und 2007 beendet haben, zahlten circa 60 Prozent Abfindungen. Von den Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten berichtete fast jedes über die Zahlung von Abfindungen, was auf die höhere Zahl der beendeten Arbeitsverhältnisse insgesamt zurückzuführen ist. Aussagekräftige Informationen über die Häufigkeit von Abfindungszahlungen liefert der Anteil der arbeitgeberseitig beendeten Arbeitsverhältnisse, der mit solchen Zahlungen einherging. Die Unternehmensbefragung offenbart diesbezüglich, dass etwa ein Viertel dieser Beendigungen mit Abfindungszahlungen verbunden war. Die Häufigkeit variiert mit

der Unternehmensgröße. In kleineren Unternehmen mit elf bis 49 Beschäftigten endeten 19 Prozent der Arbeitsverhältnisse mit Abfindungszahlungen. In Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten lag die Quote bei 35 Prozent. Eine mögliche Erklärung hierfür mag in der Tatsache liegen, dass in großen Unternehmen häufiger Sozialpläne vereinbart werden, aber auch die Existenz von Betriebsräten kommt als Ursache infrage. Hochgerechnet auf die Gesamtheit der Unternehmen in Deutschland, wurden pro Jahr etwa 218.000 Abfindungen gezahlt.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die arbeitgeberseitige Beendigung eines Arbeitsverhältnisses zur Zahlung einer Abfindung führt, ist demnach größer als zuweilen behauptet (vgl. hierzu Pfarr et al., 2005). Ursache für die unterschiedliche Bewertung der Abfindungshäufigkeit kann die zugrundegelegte Anzahl der beendeten Arbeitsverhältnisse sein. Bezieht man Fälle wie eine arbeitnehmerseitige Kündigung, das Ende eines befristeten Vertrags oder den Übergang in den Ruhestand mit ein – obwohl sie zur Beurteilung der Kosten des Kündigungsschutzes weitgehend unerheblich sind, da hier in der Regel keine Abfindungen gezahlt werden –, sinkt zwar die Abfindungsquote. Für den Arbeitgeber spielt bei der Einstellungsentscheidung aber vor allem der Faktor eine Rolle, mit welcher Wahrscheinlichkeit er infolge des Kündigungsschutzes eine Abfindung zahlen muss, wenn er sich von Beschäftigten wieder trennen möchte.

Abfindungshöhe

Neben der Häufigkeit von Abfindungen kommt deren Höhe fundamentale Bedeutung zu. Diese schwankt in der Praxis erheblich, sodass ein Durchschnittswert nur bedingt aussagefähig ist. Im Rahmen der Befragung wurde deshalb versucht, differenziertere Einblicke zu gewinnen. Die gezahlten Abfindungen lagen in dem betrachteten Zeitraum zwischen unter 100 Euro und 400.000 Euro, was eine erhebliche Streuung dokumentiert. Der gewichtete Durchschnitt aller Abfindungszahlungen lag bei 11.927 Euro, was den Ergebnissen anderer Untersuchungen recht nahe kommt (vgl. zum Beispiel Grund, 2006, 124; Jahn, 2005, 291). Hinsichtlich der ungewichteten Verteilung zeigt die Untersuchung, dass etwa 10 Prozent aller Abfindungen unter 2.500 Euro lagen. Ein Viertel aller Abfindungen lag unter 6.500 Euro und knapp die Hälfte der Abfindungen unter 16.000 Euro.

Die Abfindungshöhe wird durch die Art der Beendigung des Arbeitsverhältnisses beeinflusst (Tabelle 6). Im Rahmen von Sozialplänen fallen demnach mit durchschnittlich 25.500 Euro die höchsten Zahlungen an. Dieses Ergebnis basiert jedoch auf relativ wenigen Fällen und ist somit nicht repräsentativ. Es folgen

individualvertragliche Vereinbarungen wie Aufhebungsverträge. Hier liegt der durchschnittliche Abfindungsbetrag bei etwa 13.700 Euro. Dies kann ein Indiz dafür sein, dass Unternehmen bereit sind, etwas höhere Abfindungen zu leisten, um Prozessen und dem dadurch verursachten Aufwand aus dem Weg zu gehen. Die Arbeitnehmer profitieren somit von der Rechtsunsicherheit der Arbeitgeber, weil sie durch den Abschluss eines Aufhebungsvertrags höhere Zahlungen erhalten. Da in die Summe von 13.700 Euro allerdings auch Abfindungen nach § 1 a KSchG einfließen – die in der Regel unterhalb derjenigen liegen dürften, die im Übrigen gezahlt werden – wird die Abfindungshöhe bei Aufhebungsverträgen wahrscheinlich unterschätzt. Jahn (2005, 291) beschreibt für den Zeitraum von 2001 bis 2003 Mittelwerte für Aufhebungsverträge auf Grundlage des SOEP von 21.800 Euro. Allerdings ist die Einordnung der möglichen Beendigungsarten anhand dieser Daten nicht immer zweifelsfrei möglich. Schließlich sind die Abfindungen zu nennen, die nach einer Klage durch Vergleich vereinbart werden. Diese liegen im Mittel bei 8.600 Euro.

Durchschnittliche Höhe der Abfindungen nach Beendigungsart des Beschäftigungsverhältnisses

Tabelle 6

Beendigungsart	Abfindungshöhe, in Euro		Abfindungsfaktor ¹	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
Individualvertraglich/ Aufhebungsvertrag	13.700	15.000	0,8	0,5
Sozialplan ²	25.500	24.000	0,9	0,6
Auflösungsurteil ²	9.000	12.000	0,8	0,5
Vergleich im Rahmen einer Klage	8.600	10.000	0,7	0,5

¹ Abfindungsfaktor: Abfindungshöhe in Bruttomonatsgehältern pro Jahr der Betriebszugehörigkeit;

² Die Fallzahlen für diese beiden Beendigungsarten sind gering, die Werte somit nicht repräsentativ.

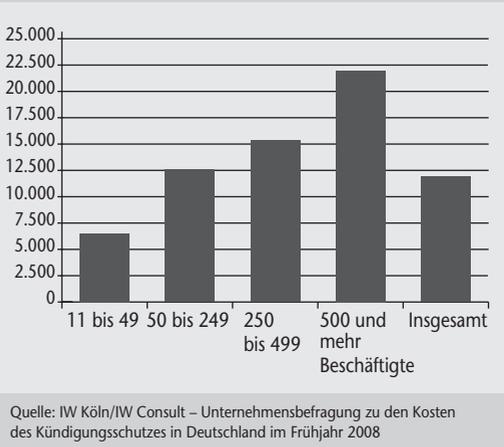
Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Die durchschnittliche Abfindungshöhe über alle Beendigungsarten variiert mit der Unternehmensgröße (Abbildung 4). In der Größenklasse von elf bis 49 Beschäftigten liegt der Mittelwert bei etwa 6.400 Euro. Mit der Beschäftigtenzahl steigt auch die durchschnittliche Höhe der Abfindung. Unternehmen mit 250 bis 499 Mitarbeitern zahlen im Mittel 15.358 Euro und in der Größenklasse mit über 500 Beschäftigten liegt der Durchschnitt bei fast 22.000 Euro. Diese empirischen Daten bestätigen damit den in anderen Untersuchungen erwähnten Einfluss der Unternehmensgröße auf die Abfindungshöhe. Eine Ursache kann die Existenz von Betriebsräten sein, die tendenziell die Arbeitnehmerposition stärken und damit die Bereitschaft der Arbeitgeber zu höheren Abfindungen fördern. Der

Sozialauswahl wird ebenfalls ein Einfluss unterstellt (Jahn, 2005, 294). Grundsätzlich steigt die Bereitsigkeit zu höheren Abfindungen, wenn dadurch eine gerichtliche Auseinandersetzung vermieden werden kann.

Um die Bedeutung der Abfindungszahlungen für die Gesamtkosten des Kündigungsschutzes in Deutschland zu ermitteln, lassen sich die von den Unternehmen angegebenen Werte für den Vierjahreszeitraum 2004 bis 2007 gesamtwirtschaftlich hochrechnen. Hieraus ergibt sich durch die Zahlung von Abfindungen eine Kostenbelastung für die Unternehmen in Deutschland von insgesamt 2,6 Milliarden Euro pro Jahr.

Durchschnittliche Abfindungshöhe im Kündigungsfall in Euro Abbildung 4



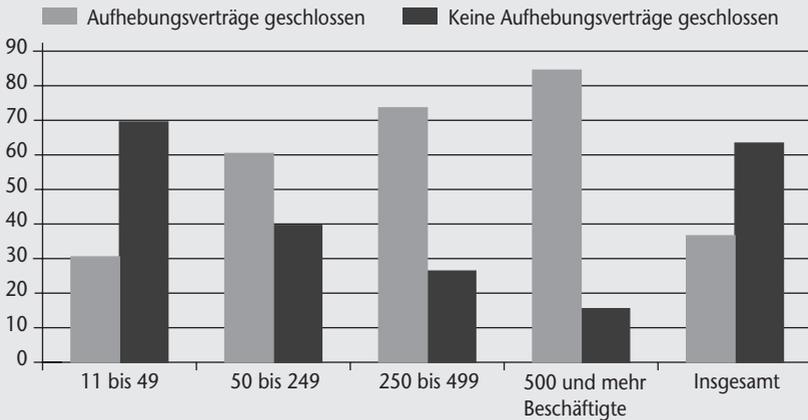
4.2.5 Aufhebungsverträge

Abfindungszahlungen werden durch den Kündigungsschutz nicht nur dann verursacht, wenn es zu einer Kündigung und einer Kündigungsschutzklage gekommen ist, sondern auch dann, wenn Aufhebungsverträge mit dem Ziel geschlossen werden, Kündigungen und mögliche Prozesse zu vermeiden. Dieses Vorgehen kann als durchaus übliche Praxis interpretiert werden, wie die Unternehmensbefragung verdeutlicht. Von allen Unternehmen, die arbeitgeberseitig Arbeitsverhältnisse beendeten, haben fast 40 Prozent auf ihre Initiative hin Aufhebungsverträge geschlossen, um damit mögliche Kündigungen und Klagen zu umgehen (Abbildung 5). Auch dieser Anteil steigt erwartungsgemäß mit der Unternehmensgröße. Gleichwohl ist das Ausmaß beachtlich. Bereits mehr als 60 Prozent der Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten praktizieren diese Ausweichstrategie, bei Unternehmen mit über 500 Beschäftigten sind es etwa 85 Prozent. Dies darf jedoch nicht zu dem Schluss verleiten, Aufhebungsverträge kämen in der Praxis häufiger vor als Kündigungen. Der Anteil ersterer an allen arbeitgeberseitig beendeten Arbeitsverhältnissen liegt in Abhängigkeit von der Größenklasse zwischen 10 und 16 Prozent.

Bedeutung von Aufhebungsverträgen

Abbildung 5

Anteil der Unternehmen, die (keine) Aufhebungsverträge geschlossen haben, um Kündigungen und Klagen zu vermeiden, in Prozent aller Unternehmen, die arbeitgeberseitig Arbeitsverhältnisse beendet haben



Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Werden bei dieser Betrachtung nicht nur die Unternehmen berücksichtigt, die Arbeitsverhältnisse arbeitgeberseitig beendet haben, sondern erfolgt eine Hochrechnung auf alle Unternehmen, so beträgt der Anteil der Unternehmen, die Aufhebungsverträge als Ausweichreaktion geschlossen haben, knapp 30 Prozent. Der Trend bezüglich der Unternehmensgröße zeigt sich auch hier, die entsprechenden Anteile liegen für die jeweiligen Größenklassen bei 22, 52, 68 und 81 Prozent.

4.2.6 Personalmanagement

Ein strikter und komplizierter Kündigungsschutz wirkt auch deshalb als Kostentreiber für die Unternehmen, weil diese mit ihrem Personalmanagement auf die gesetzlichen Regelungen reagieren und ihre Personalentscheidungen an das gesetzliche Umfeld anpassen müssen. Das verursacht Kosten und administrativen Aufwand – Faktoren, die in einer Kostenerhebung nicht vernachlässigt werden dürfen. Diese Kosten fallen unabhängig davon an, ob es zu Kündigungen, Klagen und Prozessen kommt. Deshalb wurden die Unternehmen befragt, ob und in welcher Höhe derartige Kosten pro Jahr relevant sind. Folgende vier Kostenkategorien lagen dabei zugrunde.

Schulung personalverantwortlicher Mitarbeiter: Mitarbeiter mit Personalverantwortung müssen über die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen im

Bereich des Kündigungsschutzes Kenntnis haben. Ihre Entscheidungen werden dadurch mit beeinflusst. Häufige, wenn auch nur geringfügige gesetzliche Änderungen und deren potenzielle Auswirkungen auf betriebliche Entscheidungen müssen somit bekannt sein, was zum Beispiel durch Schulungen oder Informationsveranstaltungen erreicht werden soll.

Kosten infolge befristeter Beschäftigung: Ein strikter Kündigungsschutz führt dazu, dass Unternehmen ihre Flexibilität durch den Einsatz befristet Beschäftigter steigern. Da auch das Befristungsrecht bestimmten Regulierungen unterliegt, entstehen dadurch wiederum zusätzliche Kosten und Aufwand. So sind die Befristungsdauer und die Häufigkeit der Befristungsmöglichkeiten beschränkt. Das heißt, ein Mitarbeiter darf nicht aufeinanderfolgende, sachgrundlos befristete Arbeitsverhältnisse bei ein und demselben Arbeitgeber eingehen. Diese Regelungen können somit bewirken, dass die Personalfuktuation steigt, was wiederum dazu führt, dass häufiger Neueinstellungen vorgenommen werden müssen. Dies verursacht zusätzliche Rekrutierungskosten, die im Rahmen der Bewerberauswahl und -einstellung anfallen. Zudem sind die Unternehmen darauf bedacht, dass aus befristeten Arbeitsverhältnissen keine Ansprüche auf eine unbefristete Anstellung entstehen. Auch dadurch können beim Personalmanagement Kosten anfallen.

Externe Rechtsberatung: Ein weiterer Kostenfaktor kann in der Nutzung (externer) juristischer Expertisen gesehen werden. Gerade kleinere Unternehmen ohne eigene Rechtsabteilung werden bei komplizierten kündigungsschutzrelevanten Personalentscheidungen auf solch eine Beratung zurückgreifen. Diese Kosten sind nicht mit denjenigen zu verwechseln, die bei einer konkreten Kündigung sowohl im Vorfeld als auch infolge eines Prozesses anfallen.

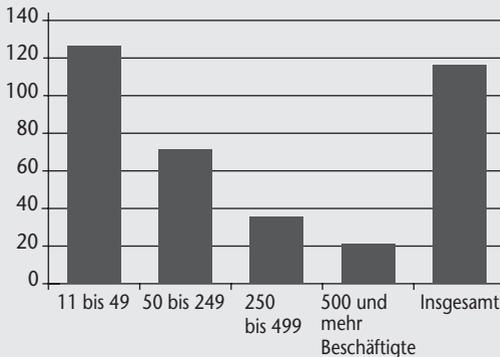
Sonstige Kosten: Um darüber hinausgehende Kostenfaktoren und Informationen zu berücksichtigen, konnten die Unternehmen in einer offenen Antwort die Frage nach sonstigen Kosten und sonstigem Aufwand erläutern. Ein Großteil der Befragten berichtete über anfallende Kosten in den bereits geschilderten Bereichen. Dies verdeutlicht, dass sie bei einer Gesamtsicht auf den Kündigungsschutz nicht zu vernachlässigen sind. In der Summe ergibt sich für die gesamten Kosten des Personalmanagements, die rein kündigungsschutzbedingt anfallen, hochgerechnet ein jährlicher Betrag von etwa 1 Milliarde Euro. Eine Differenzierung dieser Kosten in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße ist wiederum aufschlussreich. Abbildung 6 verdeutlicht, dass kleine Unternehmen in stärkerem Maße durch derartige Kosten belastet werden.

In der Größenklasse mehr als zehn bis 49 Beschäftigte sind die Kosten in Relation zur Anzahl der Mitarbeiter am höchsten, sie betragen etwa 126 Euro pro

Kosten des kündigungsschutz- bedingten Personalmanagements

Abbildung 6

in Euro pro Mitarbeiter und Jahr



Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Mitarbeiter. Die Kostenbelastung, welche der Kündigungsschutz im Bereich des Personalmanagements verursacht, nimmt mit der Unternehmensgröße ab und liegt bei großen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bei nur noch knapp 21 Euro pro Mitarbeiter. Eine Ursache hierfür können die Kosten für die Inanspruchnahme einer Rechtsberatung sein. Diese machen bei den kleinen Unternehmen etwa 30 Prozent des Gesamtbetrags aus, bei

den großen hingegen nur noch knapp 10 Prozent. Werte, welche die Vermutung nahelegen, dass der Kündigungsschutz in Deutschland tatsächlich eine hohe Rechtsunsicherheit mit sich bringt, die gerade kleinen Unternehmen Kosten aufbürdet. Große Unternehmen verfügen hingegen mit einer Rechts- beziehungsweise Personalabteilung häufiger über interne Kompetenz, die zwar auch Kosten verursacht, deren Aufwand sich aber nicht eindeutig einzelnen Aufgaben oder Tatbeständen zuordnen lässt.

Die bis hierhin untersuchten Gesamtkosten des Kündigungsschutzes belaufen sich demnach auf etwa 5 Milliarden Euro pro Jahr (Tabelle 7). Sie verteuern den

Direkte Kosten des Kündigungsschutzes

Tabelle 7

in Millionen Euro pro Jahr

Kostenart	
Vorfeldkosten	421,9
Prozesskosten	975,2
Abfindungen	2.599,4
Personalmanagement	1.078,0
Insgesamt	5.074,5

Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Faktor Arbeit und haben damit Einfluss auf die Personalentscheidungen der Unternehmen und so möglicherweise auch auf die Beschäftigungssituation insgesamt. Diese Anreizwirkungen des Kündigungsschutzes auf Einstellungen und Entlassungen werden sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik kontrovers diskutiert. In der vorliegenden Untersuchung wurden die Unternehmen daher direkt nach diesen Effekten befragt – die Ergebnisse sind Gegenstand des folgenden Abschnitts.

4.2.7 Einfluss des Kündigungsschutzes

Verzicht auf Entlassungen und Einstellungen

Um nicht nur die direkt durch den Kündigungsschutz verursachten Kosten zu erfassen, wurde zusätzlich nach den Wirkungen des Kündigungsschutzes auf das Einstellungs- und Entlassungsverhalten der Unternehmen gefragt. Auch hierdurch können – insbesondere aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive – Kosten entstehen, die es zu berücksichtigen gilt. Dazu wurde gefragt, ob in den vergangenen vier Jahren ausschließlich wegen des geltenden Kündigungsschutzes auf Kündigungen verzichtet wurde, obwohl betriebswirtschaftliche oder persönliche Aspekte des Arbeitnehmers eine Kündigung nahegelegt hätten. Dabei handelt es sich also gerade nicht um den originären Zweck des Kündigungsschutzes, willkürliche Entlassungen zu vermeiden und eine Parität der Vertragspartner zu erreichen. Der Verzicht auf die erwähnten Kündigungen würde vielmehr zu ökonomischen Ineffizienzen führen, die nachteilig auf das Unternehmen und damit letztlich auch auf dessen Beschäftigte wirken.

Insgesamt berichteten 40 Prozent der Unternehmen, dass sie innerhalb der letzten vier Jahre (2004 bis 2007) wegen des Kündigungsschutzes auf eigentlich naheliegende Kündigungen verzichtet hätten. Von den Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten verzichtete gut jedes zweite darauf (Tabelle 8). Demnach scheint es keineswegs unüblich zu sein, aus Angst vor den möglichen Folgen des Kündigungsschutzes von nötigen Kündigungen abzusehen. Die zuweilen angeführte Behauptung, der Kündigungsschutz in Deutschland würde Unternehmen nicht oder nur in geringem Maße davon abhalten, nötige Kündigungen vorzunehmen, wird durch die hier vorliegenden Daten nicht gestützt. Die Arbeitsverhältnisse werden dann auf andere Weise beendet, zum Beispiel durch Aufhebungsverträge, was wiederum Kosten verursacht.

Wenn auch ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Unternehmen auf Kündigungen verzichtet hat, so stellt sich zur besseren Beurteilung die Frage nach dem Ausmaß. Hierzu wurden die Betriebe ebenfalls befragt. Dabei zeigte sich, dass dies pro Unternehmen, das auf Kündigungen verzichtete, im Durchschnitt 2,7-mal der Fall war. Die Häufigkeit dieses Verzichts steigt dabei mit der Unternehmensgröße. Für die Größenklasse elf bis 49 Mitarbeiter gilt ein Durchschnittswert von 2,1, der über 3,7 (50 bis 249 Mitarbeiter) und 8,8 (250 bis 500 Mitarbeiter) auf 15,7 (mehr als 500 Mitarbeiter) ansteigt. Bezieht man diese Größen nicht nur auf die Unternehmen, die tatsächlich auf Kündigungen verzichtet haben, sondern auf die Gesamtheit aller Befragten, so entspricht dies einem durchschnittlichen Wert von 1,1 verzichteten Kündigungen pro Unternehmen.

Neben der Wirkung auf die Entlassungsentscheidung steht der Kündigungsschutz in der Kritik, dass er Neueinstellungen verhindere. Auch hierzu wurden die Unternehmen befragt, um einen Einblick in die tatsächliche Relevanz dieser Problematik zu erhalten. Insgesamt ließen sich fast 37 Prozent aller Unternehmen wegen des Kündigungsschutzes von Neueinstellungen abhalten. Im Hinblick darauf, dass der Kündigungsschutz die Arbeitnehmer in erster Linie vor willkürlichen Entlassungen schützen soll, ist dies ein nicht zu unterschätzender Effekt. Eine Differenzierung nach der Unternehmensgröße verdeutlicht, dass dieser negative Einstellungseffekt des Kündigungsschutzes vor allem kleinere Unternehmen betrifft. Mehr als 37 Prozent der Firmen mit einer Beschäftigtenzahl zwischen elf und 49 gaben an, auf Neueinstellungen verzichtet zu haben, während dies „nur“ für 26 Prozent der Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten gilt. Gerade kleinere Unternehmen scheinen damit von den Kosten des Kündigungsschutzes besonders betroffen zu sein, worauf sie mit einem vergleichsweise zurückhaltenden Einstellungsverhalten reagieren.

Verzicht auf Kündigung und Neueinstellung nach Unternehmensgröße

Tabelle 8

Anteil der Unternehmen, die wegen des Kündigungsschutzes auf Kündigungen und Neueinstellungen verzichtet haben, in Prozent

Anzahl der Beschäftigten	Verzicht auf Kündigungen	Verzicht auf Neueinstellungen
11 bis 49	38,0	37,2
50 bis 249	50,6	36,5
250 bis 500	54,0	28,8
500 und mehr	50,6	26,2
Insgesamt	40,4	36,8

Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Auch bezüglich der Anzahl unterlassener Einstellungen sind die Angaben der befragten Unternehmen aufschlussreich. Demnach führte der Kündigungsschutz bei allen betroffenen Unternehmen zum Verzicht auf durchschnittlich 4,5 Neueinstellungen. Erwartungsgemäß sind diese Werte bei der kleinsten Unternehmensgrößenklasse geringer (3,5) als bei den größeren (7,1; 26,8; 39,3). Bezogen auf die Gesamtheit der Unternehmen, ergibt sich ein Verzicht auf durchschnittlich 1,7 Neueinstellungen pro Unternehmen.

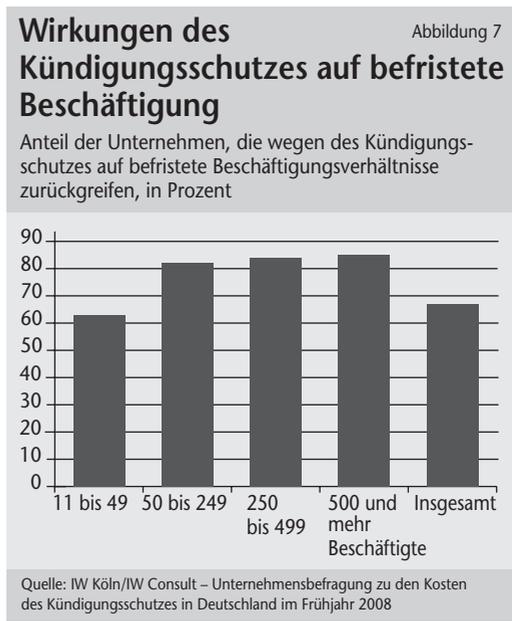
Werden schließlich die kündigungsschutzbedingt unterlassenen Kündigungen und Neueinstellungen einander gegenübergestellt, so ergibt sich eine Relation von 1,1 zu 1,7. Das heißt, auf eine nicht ausgesprochene Kündigung kommen

rein rechnerisch etwa 1,5 unterbliebene Neueinstellungen. Der Nettoeffekt des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung ist anhand der hier vorliegenden Daten als negativ zu beurteilen. Hochgerechnet auf die Anzahl der Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten in den untersuchten Branchen resultiert daraus eine Beschäftigungslücke von etwa 41.000 pro Jahr.⁴ Wird eine durchschnittliche Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen von etwa 60.000 Euro⁵ unterstellt, so ergibt sich durch den Kündigungsschutz ein rechnerischer Wertschöpfungsverlust von etwa 2,5 Milliarden Euro.

Befristete Beschäftigung

Ein strikter Kündigungsschutz mindert die Flexibilität der Unternehmen, was gerade vor dem Hintergrund von Globalisierung und strukturellem Wandel negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit wirkt (vgl. hierzu Hardege, 2008, 199 ff.). Um hinsichtlich der Beschäftigung dennoch flexibel reagieren zu können, weichen viele Unternehmen auf befristete Beschäftigung und Zeitarbeit aus. Wie groß die tatsächlichen Effekte sind, konnte durch die Umfrage ermittelt werden.

Insgesamt gaben 67 Prozent aller Unternehmen an, sie würden wegen des Kündigungsschutzes auf befristete Beschäftigung zurückgreifen. Auch hier steigt der Anteil der Betriebe, die auf diese Beschäftigungsform ausweichen, mit der Unternehmensgröße (Abbildung 7). In größeren Unternehmen scheint die befristete Beschäftigung inzwischen eine übliche Strategie zu sein, um den Regelungen des Kündigungsschutzes zumindest teilweise auszuweichen. Der entsprechende Anteil liegt hier bei über 80 Prozent.



⁴ Aus der Differenz zwischen nicht erfolgten Einstellungen und Entlassungen pro Unternehmen wird anhand der Anzahl der Unternehmen in den jeweiligen Größenklassen die Hochrechnung durchgeführt.

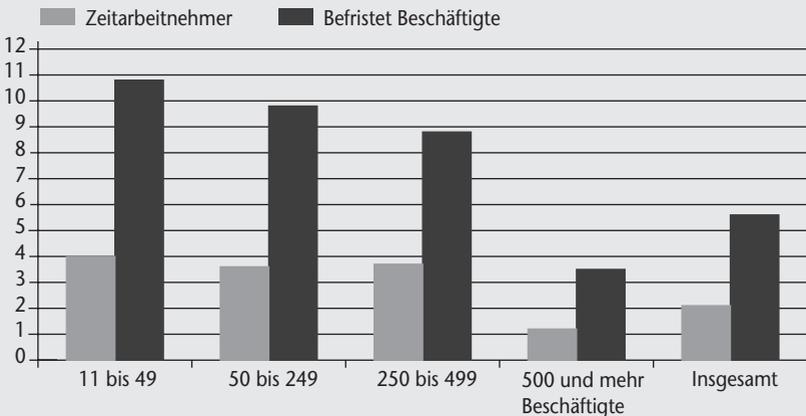
⁵ Das Statistische Bundesamt weist für das Jahr 2007 eine durchschnittliche und branchenübergreifende Bruttowertschöpfung von 60.953 Euro je Erwerbstätigen aus.

Aus den Angaben der Unternehmen zur „atypischen“ Beschäftigung lässt sich eine Quote ermitteln, welche die Kündigungsschutzbedingt befristet Beschäftigten der gesamten Mitarbeiteranzahl gegenüberstellt. Diese Quote liegt im Durchschnitt bei 5,6 Prozent (Abbildung 8). Das heißt, der Anteil derjenigen, die infolge des Kündigungsschutzes befristet eingestellt werden, liegt in Relation zu allen Mitarbeitern bei mehr als 5 Prozent. Damit hat der Kündigungsschutz eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf die Beschäftigungsstruktur. Vor diesem Hintergrund kann auch die Debatte um die Segmentierung der Arbeitsmärkte gesehen werden. Dort stehen sich Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen und solche in „atypischen“ Beschäftigungsformen gegenüber. Probleme werden etwa darin gesehen, dass sich Fort- und Weiterbildung auf erstere konzentrieren, womit das Humankapital der „atypisch“ Beschäftigten (relativ) entwertet wird (EU-Kommission, 2006, 89 ff.). Auch makroökonomisch negative Effekte wie eine insgesamt höhere Arbeitslosigkeit und geringere Produktivität werden mit segmentierten Arbeitsmärkten in Verbindung gebracht (Blanchard/Landier, 2001).

Anteil der atypisch Beschäftigten nach Unternehmensgröße

Abbildung 8

Zeitarbeitnehmer und befristet Beschäftigte, die anstelle von fest Angestellten beschäftigt werden, in Prozent aller Beschäftigten



Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Zeitarbeit

Um trotz eines strikten Kündigungsschutzes die Flexibilität zu steigern, kann auch der Einsatz von Zeitarbeitnehmern hilfreich sein. Allerdings zeigen die Angaben der Unternehmen, dass der Einfluss des Kündigungsschutzes im Ver-

gleich zur Befristung hier weniger Bedeutung hat. Etwa 30 Prozent der Unternehmen greifen wegen des Kündigungsschutzes auf Zeitarbeitnehmer zurück und diese Zahl steigt erwartungsgemäß mit der Unternehmensgröße an. Doch auch von den Firmen mit mehr als 500 Beschäftigten weicht nur etwa jede zweite auf Zeitarbeitsverträge aus. Analog zur befristeten Beschäftigung kann für die Zeitarbeitnehmer ebenfalls eine Quote in Relation zur Gesamtzahl der Mitarbeiter berechnet werden. Demnach beläuft sich der Anteil der Zeitarbeitnehmer, die aufgrund des Kündigungsschutzes anstelle von fest Angestellten beschäftigt werden, auf 2,1 Prozent der Gesamtmitarbeiterzahl (Abbildung 8). Auch damit wird deutlich, dass der Zeitarbeit bezogen auf Kündigungsschutz und Flexibilität eine geringere Bedeutung zukommt als der Befristung.

Wirkungen auf Risikoneigung, Investitionen und Innovationen

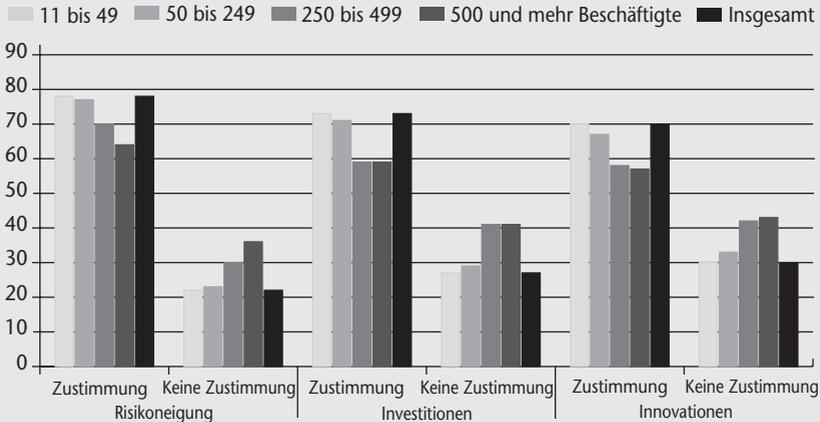
Die Unternehmen wurden nach ihrer Einschätzung gefragt, ob der Kündigungsschutz die Risikoneigung und damit auch die Durchführung von solchen Projekten und Aufträgen behindert, die zwar risikobehaftet, aber auch ertrageich sein könnten. Der Hintergrund dieser Frage war, dass hierfür zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden müssten. Bei ausbleibendem Erfolg wären diese dann jedoch nicht mehr weiterzubeschäftigen. Sofern eine Trennung aber wegen des Kündigungsschutzes nur schwer möglich wäre und Kosten und Rechtsunsicherheit mit sich brächte, könnten die Unternehmen von vornherein das Risiko scheuen. Ähnliche Überlegungen gelten für Investitionsentscheidungen, um zum Beispiel neue Märkte zu erschließen oder Betriebserweiterungen vorzunehmen, sowie für potenzielle Innovationen. Alles in allem zeigt sich diesbezüglich ein recht deutliches Bild (Abbildung 9). Die Mehrzahl der Unternehmen sieht im geltenden Kündigungsschutz ein Hemmnis zur Durchführung derartiger Projekte. Zwischen 70 und 78 Prozent der Befragten stimmen den Aussagen zu beziehungsweise stimmen diesen eher zu. Der Kündigungsschutz trägt demnach zur Risikoaversion bei, wodurch Wachstumschancen nicht genutzt und damit letztlich auch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten vertan werden.

Deutlich wird ferner, dass derartige Hemmnisse des Kündigungsschutzes von kleineren Unternehmen als noch bedeutsamer erachtet werden als von größeren. Die Zustimmung nimmt für alle drei Aspekte mit der Unternehmensgröße ab. Dieses Bild wird auch durch die Differenzierung der Antwortkategorien bestätigt. Bei den Unternehmen bis zu 249 Beschäftigten überwiegt durchweg die Antwort „stimme zu“ gegenüber der Antwort „stimme eher zu“, während sich die Antworten bei den Unternehmen ab 250 Mitarbeitern etwa die Waage halten oder aber die Antwort „stimme eher zu“ den höchsten Anteil verbucht.

Kündigungsschutz und Risikoneigung nach Unternehmensgröße

Abbildung 9

Zustimmung und Ablehnung zu den Aussagen, der Kündigungsschutz behindere die Durchführung risikoreicher Projekte, Investitionen und Innovationen, für die zusätzliches Personal eingestellt werden müsste, in Prozent*



* Die Antwortkategorien „stimme zu“ und „stimme eher zu“ werden als Zustimmung zusammengefasst. Die Kategorien „stimme eher nicht zu“ und „stimme nicht zu“ gelten als keine Zustimmung.
Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Bei der Beurteilung der Wirkungen und Kosten des Kündigungsschutzes sind die hier geschilderten Effekte nicht zu vernachlässigen – obgleich sie nicht in Euro zu beziffern sind wie zum Beispiel Abfindungszahlungen. Zwar mögen die befragten Unternehmen nicht immer angeben können, ob oder in welchem konkreten Fall sie auf Investitionen oder bestimmte Vorhaben verzichtet haben. Gleichwohl wirken diese Effekte in der Summe negativ auf die Risikoneigung, was zukünftige Erfolgs- und Wettbewerbspotenziale mindert. Gerade bei zunehmendem Globalisierungsdruck ist es für die Unternehmen mehr und mehr notwendig, ihre Wettbewerbsfähigkeit auch international zu erhalten oder zu steigern. Durch gesetzliche Regelungen induzierte Hemmnisse stellen – wenn auch in vielen Fällen vom Gesetzgeber gar nicht beabsichtigt – insofern Nachteile gegenüber der internationalen Konkurrenz dar, welche die Attraktivität des Standorts Deutschland für Unternehmen langfristig beeinträchtigen können. Von hoher Bedeutung ist somit die bestehende Rechtsunsicherheit auf dem Gebiet des Kündigungsschutzes, die durch die komplizierten gesetzlichen Regelungen noch weiter verschärft wird (Übersicht 3).

Gültigkeit des Kündigungsschutzgesetzes

Übersicht 3

Im Rahmen der Befragung wurden die Unternehmen auch gebeten anzugeben, ob für sie die Bestimmungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes gelten. Von allen Betrieben mit elf Mitarbeitern und mehr bejahten dies 78,7 Prozent, während 6,6 Prozent dies verneinten (Tabelle 9). Immerhin war es 14,7 Prozent der Unternehmen nicht bekannt, ob der Kündigungsschutz für sie gilt. Vor dem Hintergrund, dass der Kündigungsschutz das Verhalten beeinflusst, erscheint diese Zahl relativ hoch. Ferner kann sie als Indiz für die Kompliziertheit der gesetzlichen Regelungen interpretiert werden, die der gebotenen Rechtssicherheit entgegenwirken.

Gültigkeit des Kündigungsschutzes nach Unternehmensgröße

Tabelle 9

Antworten auf die Frage, ob die Bestimmungen des Kündigungsschutzes für das Unternehmen gelten, in Prozent

Anzahl der Beschäftigten	11 bis 49	50 bis 249	250 bis 499	500 und mehr	Insgesamt
Gültigkeit	75,0	93,4	96,3	97,7	78,7
Keine Gültigkeit	7,7	2,5	1,2	1,1	6,6
Nicht bekannt	17,3	4,1	2,5	1,3	14,7

Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Werden auch die Unternehmen berücksichtigt, die zwischen ein und zehn Beschäftigte haben, wird dies noch deutlicher. In dieser Größenklasse, die laut Gesetz nicht dem Kündigungsschutz unterliegt, gab etwa jedes vierte Unternehmen an, nicht zu wissen, ob dies der Fall sei. Etwa 39 Prozent gaben an, nicht den gesetzlichen Regelungen zu unterliegen und 35 Prozent bejahten die Frage nach der Gültigkeit. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass bis 2004 eine Schwelle von fünf Mitarbeitern galt. Das Kündigungsschutzgesetz findet dann für solche Mitarbeiter weiter Anwendung, deren Arbeitsverhältnisse vor 2004 bestanden und in deren Betrieb zu diesem Zeitpunkt mehr als fünf Arbeitnehmer beschäftigt waren. Damit können auch Unternehmen mit zehn und weniger Mitarbeitern den entsprechenden gesetzlichen Regelungen unterliegen. Zudem werden bei der Ermittlung der Anzahl der Arbeitnehmer nur diejenigen voll gezählt, die regelmäßig mehr als 30 Wochenstunden arbeiten, alle anderen gehen anteilig in die Berechnung ein. Demgemäß können Unternehmen, die mehr als zehn Arbeitnehmer haben, nicht unter den Kündigungsschutz fallen, weil sie Teilzeitkräfte mit weniger als 30 Wochenstunden beschäftigen.

Eigene Zusammenstellung

5

Reformoptionen

In Anbetracht der vielschichtigen Probleme und Kosten, die der Kündigungsschutz und die damit einhergehende Rechtsprechung mit sich bringen, sind angemessene Reformen nötig. Eine Möglichkeit stellt dabei ein Abfindungsmodell dar, wie es zum Beispiel auch vom Sachverständigenrat gefordert wird (SVR, 2006, 415 ff.). An die Stelle des Schutzes vor einer betriebsbedingten Kündigung

tritt dabei ein Anspruch des Arbeitnehmers auf eine zuvor festgelegte beziehungsweise vereinbarte Abfindungszahlung (vgl. hierzu Hardege, 2008, 199 ff.). Grundsätzlich lassen sich hier zwei Ausgestaltungen unterscheiden: Zum einen eine Abfindungsobligation, die verbindlich für alle betroffenen Unternehmen gilt, zum anderen eine Abfindungsoption, bei der sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu Beginn des Arbeitsverhältnisses entweder auf die Beibehaltung des derzeit geltenden Bestandsschutzes oder aber auf eine bestimmte Abfindungssumme einigen können.

5.1 Abfindungsoption und Abfindungsobligation

Bei der Abfindungsobligation steht dem Arbeitnehmer im Falle einer betriebsbedingten Kündigung ein gesetzlicher Anspruch auf eine zuvor festgelegte Abfindungszahlung anstelle des bisherigen Kündigungsschutzes zu. Die jetzigen Kündigungsfristen gelten weiter. Die potenziellen Kosten einer Entlassung werden dadurch im Voraus planbar, was die Rechtssicherheit steigert. Dies soll zu einem positiven Einstellungsverhalten beitragen, da Unternehmen frühzeitig im Aufschwung neue Beschäftigungsverhältnisse schaffen können, ohne im Abschwung mit hohen, nicht planbaren Kosten belastet zu werden. Langwierige und kostenträchtige Gerichtsprozesse mit ungewissem Ausgang werden dadurch vermieden. Dynamik und Flexibilität des Arbeitsmarktes lassen sich damit steigern. Die konkrete Höhe der Abfindung sollte sich an der Betriebszugehörigkeitsdauer und der Lohnhöhe orientieren. Auch der Zeitpunkt, ab dem ein Abfindungsanspruch besteht, kann an der Dauer der Betriebszugehörigkeit ausgerichtet werden. Diese Parameter wären bei der Abfindungsobligation gesetzlich zu regeln, wodurch allerdings unternehmens- oder branchenspezifischen Unterschieden nur schwer Rechnung getragen werden könnte. Alternativ lassen sich gesetzliche Mindeststandards definieren, die konkrete Einigung müsste dann individualvertraglich erfolgen.

Die Abfindung hat für den Arbeitnehmer die Funktion, ihn für entstehende Kosten zu entschädigen. Solche Kostenfaktoren sind zum Beispiel der Verlust von firmenspezifischem Humankapital, das er in einer neuen Beschäftigung nicht mehr anwenden kann. Dazu kommen soziale Kosten infolge der Aufgabe des bisherigen Arbeitsumfelds (SVR, 2006, 415). Die Abfindungslösung verfolgt nicht primär das Ziel, die Entlassungskosten für die Unternehmen zu senken, vielmehr sollen diese Kosten von vornherein planbar werden. Entlassungskosten in bestimmter Höhe haben durchaus einen Sinn, obgleich sie die Firmen nicht finanziell überfordern dürfen. Sie senken die Anreize für Unternehmen, diese Kosten der Gesellschaft aufzubürden, indem ausschließlich die Systeme der sozialen Sicherung zur Finanzierung der Folgekosten der Entlassung herangezogen werden.

Ein Abfindungsmodell soll dazu führen, Normalarbeitsverhältnisse flexibler zu machen, sodass diese im Vergleich zu „atypischen“ Beschäftigungsformen attraktiver werden. Obgleich letztere ein erster Schritt aus der Arbeitslosigkeit sein können und vielfach den Präferenzen der Beschäftigten entsprechen (zum Beispiel Teilzeitarbeit), sind auch negative Effekte denkbar. Denn nicht immer werden diese Formen freiwillig gewählt und viele Unternehmen investieren weniger in Aus- und Weiterbildung der „atypisch“ Beschäftigten, wodurch *ceteris paribus* die Produktivität sinkt.

Ein Kritikpunkt am Abfindungsmodell ist die Sorge bezüglich des Abbaus von Arbeitnehmerrechten und der Verminderung der Beschäftigungssicherheit. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber haben jedoch in der Regel ein ausgeprägtes Interesse an stabilen und langfristigen Beschäftigungsverhältnissen – diese erhöhen die Anreize zu Humankapitalinvestitionen und steigern die Produktivität. Einer „Hire-and-fire-Mentalität“ wird ein Abfindungsmodell deshalb keinen Vorschub leisten. Ferner deuten empirische Untersuchungen an, dass die Beschäftigungssicherheit der Arbeitnehmer keineswegs durch einen möglichst strengen Kündigungsschutz erreicht wird. Vielmehr sind dafür gute Beschäftigungschancen und die Möglichkeit, schnell einen neuen Job zu finden, ebenso ausschlaggebend wie die Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung (Clark/Postel-Vinay, 2005; Enste/Hardege, 2006; EU-Kommission, 2006). Besonders für die beiden erstgenannten Aspekte ist jedoch ein flexibles Arbeitsmarktumfeld förderlich.

Eine weitere Schwachstelle eines solchen Abfindungsmodells könnte in der Kostenbelastung für die Unternehmen bestehen. Gerade bei schlechter wirtschaftlicher Lage und betriebsnotwendigen Mehrfachentlassungen verschärfen Abfindungszahlungen die ohnehin angespannte Situation zusätzlich (Pfarr/Zeibig, 2006, 424). Dieses Problem ließe sich allerdings mindern, sofern es den Unternehmen ermöglicht würde, in angemessenem Umfang Rückstellungen zu bilden (SVR, 2006, 417).

Eine alternative Variante des geschilderten Modells ist die Abfindungsoption. Im Gegensatz zur gesetzlichen Verpflichtung zu einer Abfindungszahlung besteht dabei für Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Möglichkeit, die Zahlung einer Abfindung anstelle des derzeit geltenden Bestandsschutzes zu vereinbaren. Im Gegensatz zur obligatorischen Abfindung können hier die einzelnen Parameter wie Höhe oder Zeitpunkt, ab dem der Anspruch besteht, individuell vereinbart werden. Dadurch kann der Betriebsrealität besser entsprochen werden, als dies bei gesetzlich festgelegten Größen der Fall ist.

Zudem entstehen Entlassungskosten durch die Abfindung nur dann, wenn eine solche vereinbart wurde. Damit hat das Unternehmen einen größeren Einfluss

auf mögliche finanziellen Belastungen, da diese nicht – wie bei der Obligationenlösung – bei jeder betriebsbedingten Kündigung anfallen

Die Abfindung muss bei der Optionslösung bereits bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses – gegebenenfalls nach einer Probezeit – vereinbart werden. Darin besteht auch der Unterschied zu § 1a des Kündigungsschutzgesetzes. Dieser ermöglicht erst zum Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses die Vereinbarung einer Abfindung anstelle des Kündigungsschutzes. Ob der Arbeitnehmer einem Abfindungsangebot dann allerdings zustimmt, ist ex ante nicht bekannt, wodurch die Rechtssicherheit nicht steigt.

Beim Konzept der Abfindungsoption besteht im Übrigen ebenfalls die Möglichkeit, dass es nicht zu einer Einigung kommt, sodass der Kündigungsschutz wie bislang gilt, was die Rechtssicherheit der Unternehmen und die Flexibilität am Arbeitsmarkt nicht steigert.

5.2 Reformneigung der Unternehmen auf Grundlage der Befragung

5.2.1 Beurteilung einer Abfindungslösung

Um die Reformneigung der Unternehmen hinsichtlich des Abfindungsmodells zu beurteilen, wurde die grundlegende Haltung gegenüber diesem Vorschlag in Erfahrung gebracht. Hinsichtlich der Höhe der Abfindung, die naturgemäß von wesentlicher Bedeutung ist, wurde als Orientierungsmaßstab der Hinweis gegeben, dass in der Praxis derzeit ein Abfindungsfaktor zwischen etwa einem halben und einem ganzen Bruttomonatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit gilt.

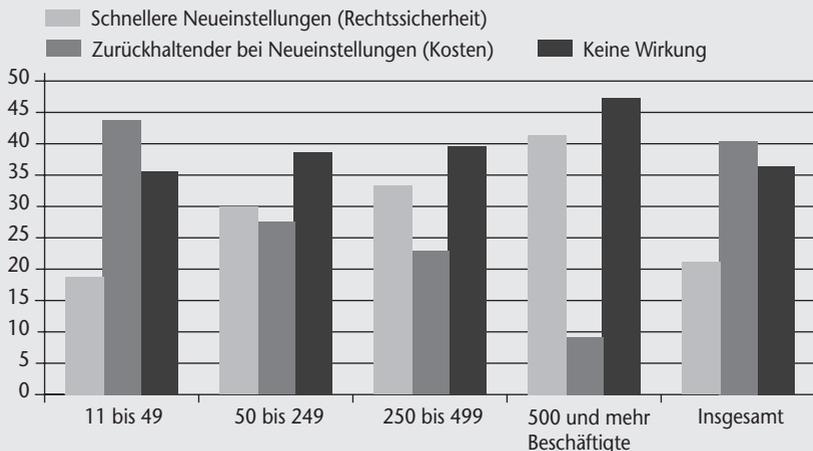
Die Unternehmen wurden zunächst gebeten, die Wirkung eines Abfindungsmodells auf das individuelle Einstellungsverhalten einzuschätzen. In der Gesamtbetrachtung aller Unternehmen zeigt sich dabei ein uneinheitliches Bild. Etwa 21 Prozent der Firmen würden infolge einer solchen Abfindungslösung schneller neue Beschäftigte einstellen, weil spätere Kosten im Falle einer Kündigung von vornherein planbar wären – die Rechtssicherheit somit stiege. Etwa 40 Prozent der Unternehmen gaben hingegen an, sie wären bei Neueinstellungen zurückhaltender als bislang, wenn im Gegensatz zum Status quo generell Abfindungszahlungen anfielen – also eine steigende Kostenbelastung zu befürchten sei. Für etwas mehr als 36 Prozent hätte die Änderung beim Kündigungsschutz keine Effekte auf das Einstellungsverhalten.

Auch bei der genaueren Untersuchung dieser Frage ist die Differenzierung nach der Unternehmensgröße aufschlussreich. Es zeigt sich, dass gerade kleinere

Abfindungslösung contra Kündigungsschutz

Abbildung 10

Anteil der Unternehmen, die bei einer Abfindungslösung entweder schneller neue Beschäftigte einstellen würden, oder aber zurückhaltender mit Neueinstellungen wären, in Prozent



Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

Unternehmen (elf bis 49 Mitarbeiter) einer Abfindungslösung skeptisch gegenüberstehen, fast 44 Prozent geben an, sie wären zurückhaltender mit potenziellen Neueinstellungen und nur 19 Prozent sehen die Option positiv für zusätzliche Beschäftigung. Anders bei den Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, bei denen ein Anteil von etwa 9 Prozent mit negativen Auswirkungen rechnet, während mehr als 41 Prozent schneller Neueinstellungen vornehmen würden (Abbildung 10).

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass für große Unternehmen die steigende Rechtssicherheit den Kostenaspekt überwiegt. Da sie vergleichsweise häufiger mit Kündigungsschutzklagen und Abfindungszahlungen konfrontiert sind als kleine Unternehmen, sind diese Ergebnisse erwartungskonform. Für Letztere steht hingegen der Kostenaspekt im Mittelpunkt.

Ferner wurde die Einschätzung der Unternehmen hinsichtlich der Wirkungen einer Abfindungslösung auf die Risikoneigung sowie das Personalmanagement untersucht. Dabei zeigten sich ähnliche Ergebnisse: Mit der Unternehmensgröße steigt die positive Einschätzung. Dies wird besonders beim Personalmanagement deutlich. Mehr als 60 Prozent der Unternehmen mit 500 oder mehr Mitarbeitern sehen in der Abfindungslösung eine Vereinfachung.

Erste Rückschlüsse aus diesen Befragungsergebnissen lassen sich dahingehend ziehen, dass mit einer Abfindungsoption eher den Interessen der Unternehmen entsprochen würde. Unternehmen, die eine hohe Kostenbelastung fürchten, könnten dann auf die Vereinbarung einer Abfindung verzichten. Unternehmen, die eine höhere Rechtssicherheit präferieren, könnten auf den Abschluss einer Abfindungsvereinbarung hinwirken. Alternativ ließe sich über einen Schwellenwert nachdenken, ab dem eine Abfindungsobligation gilt, obgleich solche Schwellen immer mit einer gewissen Willkür behaftet sind.

5.2.2 Weitere Reformvorschläge

Im Kontext der Fragen zur Reformneigung wurden die Unternehmensverantwortlichen gebeten, Lösungsvorschläge zu machen, ob beziehungsweise wie ihrer Meinung nach das geltende Kündigungsschutzgesetz geändert werden sollte, damit sie schneller Beschäftigte einstellen. Um eine möglichst große Bandbreite an Antworten zu gewährleisten, wurde dabei eine offene Fragenform gewählt. Mehrfachnennungen waren hierbei möglich. Insgesamt beantworteten über 900 Unternehmen diese Frage. Mehr als 60 Prozent sehen Reformbedarf, 38,6 Prozent geben an, Änderungen des geltenden Kündigungsschutzgesetzes seien aus beschäftigungspolitischer Perspektive nicht nötig. Diejenigen Unternehmen, die Reformbedarf sehen, haben unterschiedliche Vorschläge gemacht, die mehr oder weniger konkret ausfallen. Diese Vorschläge wurden in unterschiedliche Kategorien eingruppiert, die einen Großteil der Antworten umfassen.

An der Spitze der Nennungen stehen eher allgemein gehaltene Aussagen, die sich der Kategorie „Kündigungen im Allgemeinen erleichtern“ zuordnen lassen (Tabelle 10). Nicht alle Unternehmen haben konkrete Reformvorschläge unterbreitet, weshalb diese Kategorie auch Sachverhalte der nachfolgenden Nennungen enthalten dürfte. Häufig wurden aber Ergänzungen vorgenommen, die deutlich machen, dass sich diese Erleichterungen vornehmlich auf Kündigungen aus leistungs- oder motivationsbedingten Ursachen oder bei extrem häufigen krankheitsbedingten Fehlzeiten der Beschäftigten beziehen, die bei der derzeitigen Rechtsprechung kaum möglich sind. Hinzu kommen konjunkturelle Aspekte wie eine flexiblere Personalanpassung bei schlechter Auftragslage. Teilweise wird explizit darauf hingewiesen, dass bei guter Auftragslage zusätzliche Beschäftigte eingestellt würden, vorausgesetzt, das Unternehmen könnte sich bei fehlenden Aufträgen auch wieder von diesen trennen.

Am zweithäufigsten wurde die Verkürzung der Kündigungsfristen als Maßnahme genannt, damit Unternehmen schneller Beschäftigte einstellen. Eine Differenzierung nach Größenklassen zeigt, dass dies insbesondere für kleinere Unternehmen

Änderungsvorschläge für das Kündigungsschutzgesetz, damit schneller Beschäftigte eingestellt werden

Tabelle 10

Häufigkeit der Nennungen, in Prozent aller Vorschläge (gewichtet)

Reformvorschläge	Anzahl der Beschäftigten				
	11 bis 49	50 bis 249	250 bis 499	500 und mehr	Insgesamt
Kündigungen im Allgemeinen erleichtern (zum Beispiel leistungs- oder konjunkturbedingt)	32,9	30,5	32,2	30,3	32,4
Verkürzung der Kündigungsfristen	16,9	13,9	14,0	11,7	16,2
Geringere Abfindungen in der Praxis	14,9	10,8	4,6	2,6	13,8
Höhere Rechtssicherheit, klare Rechtsprechung	11,4	18,3	15,4	16,7	12,8
Abschaffung des Kündigungsschutzes	13,0	11,7	10,4	8,8	12,6
Abfindungsregelung	11,8	9,9	19,5	19,9	11,7
Liberalisierung des Befristungsrechts	11,2	10,6	18,0	16,8	11,3
Gültigkeit des Kündigungsschutzes erst nach längerer Dauer der Betriebszugehörigkeit	6,9	7,1	10,8	12,6	7,1
Abschaffung/Vereinfachung der Sozialauswahl	4,7	7,7	13,5	11,6	5,5
Erhöhung der Schwellenwerte	6,5	1,6	0,0	0,8	5,4
Aufhebung/Reduzierung des besonderen Kündigungsschutzes	1,0	2,4	8,5	4,7	1,4
Abschaffung/Reduzierung der Betriebsratsmitbestimmung/-anhörung	0,0	2,7	0,0	2,5	0,5
Sonstige Nennungen	8,2	5,0	2,3	5,8	7,4

Quelle: IW Köln/IW Consult – Unternehmensbefragung zu den Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland im Frühjahr 2008

von Bedeutung ist. Der nächste Aspekt betrifft die Höhe der Abfindungszahlungen, die derzeit im Rahmen von Kündigungen anfallen. Knapp 14 Prozent der Nennungen beziehen sich auf geringere Abfindungen. Hier zeigt sich die größte Diskrepanz bezüglich der Einschätzung von großen und kleinen Unternehmen. Während der Anteil der Nennungen bei Unternehmen mit elf bis 49 Mitarbeitern 14,9 Prozent beträgt, liegt er für Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten nur bei 2,6 Prozent. Dies bestätigt die Ergebnisse hinsichtlich der Beurteilung der Abfindungslösung insofern, als für kleine Unternehmen eher der Kostenaspekt und für große Unternehmen eher die Rechtssicherheit im Vordergrund steht.

Mehr Rechtssicherheit und eine klare Rechtsprechung wurden in knapp 13 Prozent aller Antworten als förderlich für das Einstellungsverhalten angeführt. Auch eine Abfindungslösung wurde im Rahmen der offenen Antworten genannt. Knapp 12 Prozent aller Vorschläge gehen in diese Richtung, bei den großen

Unternehmen sind es circa 20 Prozent. Eine Abschaffung oder Vereinfachung der Sozialauswahl hätte ebenfalls – besonders aus Sicht der größeren Unternehmen – positive Effekte. Dabei wird häufig darauf hingewiesen, dass man sich im Rahmen der Sozialauswahl gerade von jungen, motivierten und leistungsstarken Mitarbeitern trennen muss, während alteingesessene und weniger produktive Arbeitnehmer geschützt werden. Hierbei ist zu beachten, dass Überschneidungen mit der erstgenannten Kategorie (allgemeine Erleichterung der Kündigung) wahrscheinlich sind.

Auch eine Liberalisierung des Befristungsrechts sowie eine längere für die Gültigkeit des Kündigungsschutzes erforderliche Dauer der Betriebszugehörigkeit werden eher von größeren Unternehmen als Reformoptionen angeführt. Auf die Erhöhung des Schwellenwerts, ab dem der Betrieb dem Kündigungsschutzgesetz unterliegt, wird hingegen eher von kleineren Unternehmen hingewiesen, die von einer solchen Anhebung direkt selbst betroffen wären.

Die Abschaffung des Kündigungsschutzes taucht ebenfalls als Reformvorschlag auf. Allerdings liegt der Wert mit unter 13 Prozent nicht so hoch wie möglicherweise angenommen. Die Einbeziehung des Betriebsrats bei potenziellen Kündigungen wird zwar von einigen Personalverantwortlichen als Hindernis genannt, scheint insgesamt aber mit Blick auf die Einstellung von Beschäftigten keine große Rolle zu spielen. Alles in allem machen die Zahl und die Qualität der Antworten den Stellenwert des Themas Kündigungsschutz für die Unternehmen sichtbar. Die Umfrage offenbart damit einen sehr konkreten Einblick in die betriebliche Realität des Kündigungsschutzes. Viele Unternehmen sehen die Gesetzgebung beziehungsweise die Rechtsprechung zum deutschen Kündigungsschutz als Hemmnis für zusätzliche Beschäftigung und Einstellungen. Eine höhere Rechtssicherheit und einfachere Verfahren zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen könnten demnach zu mehr Flexibilität beitragen, wodurch auch den derzeit Arbeitslosen der Weg zurück zum Arbeitsmarkt geebnet würde.

6

Zusammenfassung

Der gesetzliche Kündigungsschutz in Deutschland steht im Verdacht, hohe Kosten für Unternehmen und Gesellschaft zu verursachen, zu Rechtsunsicherheit zu führen und damit auch potenziellen Neueinstellungen entgegenzustehen. Verlässliche empirische Informationen hierzu sind bislang jedoch rar, sodass der

Diskussion oftmals ein solides Fundament fehlt. Um diese Informationslücke zu schließen, hat das Institut der deutschen Wirtschaft in Zusammenarbeit mit der IW Consult GmbH eine Unternehmensbefragung zu den Kosten und Wirkungen des Kündigungsschutzes durchgeführt. Über 1.700 Unternehmen mit mehr als zehn Mitarbeitern wurden zu ihren Erfahrungen bezüglich der Kosten und Wirkungen des Kündigungsschutzes befragt.

Die Ergebnisse offenbaren, dass die Kosten, welche die gesetzlichen Regelungen zum Kündigungsschutz verursachen, durchaus beträchtlich sind. Insgesamt können dem Kündigungsschutz jährliche Kosten von etwa 7,5 Milliarden Euro zugerechnet werden. Darin enthalten sind sowohl direkte Kosten wie zum Beispiel Abfindungszahlungen und Prozesskosten, aber auch administrativer Aufwand und entgangene Wertschöpfungspotenziale, die aus einem zurückhaltenden Einstellungsverhalten resultieren.

Etwa die Hälfte aller Unternehmen hat im Zeitraum 2004 bis 2007 Erfahrungen mit Kündigungsschutzklagen gemacht. Nahezu jede dritte arbeitgeberseitige Kündigung endete mit einer solchen. Dies dokumentiert die Bedeutung des Themas Kündigungsschutz, die bestehende Rechtsunsicherheit sowie den nach wie vor bestehenden Handlungsbedarf. Fast drei Viertel aller Kündigungsschutzprozesse endeten mit einem Vergleich. Circa 40 Prozent der befragten Unternehmen haben versucht, potenziellen Kündigungsschutzklagen aus dem Weg zu gehen, indem sie von vornherein Abfindungen anboten. Auch die dadurch entstehenden Kosten werden durch den Kündigungsschutz verursacht, obgleich sie nicht im Rahmen von Klagen und Prozessen anfallen. Diese Ergebnisse untermauern die Vermutung, Kündigungsschutzprozesse seien zu einem Abfindungshandel geworden und das eigentliche Ziel einer Weiterbeschäftigung sei in der Praxis kaum noch relevant.

Bei der Analyse der Kosten und Wirkungen der gesetzlichen Regelungen ist es ferner nötig, auch indirekte Effekte zu berücksichtigen, die im Rahmen der wirtschaftspolitischen Diskussion zuweilen aus dem Blickfeld geraten. Dies gilt für den Versuch der Unternehmen, die fehlende Flexibilität von Normalarbeitsverhältnissen mithilfe befristeter Beschäftigung zu kompensieren. Fast 70 Prozent der Unternehmen haben in den letzten vier Jahren wegen des Kündigungsschutzes auf befristete Beschäftigung zurückgegriffen. Der steigenden individuellen Flexibilität steht dabei die Gefahr eines segmentierten Arbeitsmarktes gegenüber. Aus diesem Grund ist die Flexibilität des Normalarbeitsverhältnisses zu steigern. Sollte dies nicht grundsätzlich möglich sein, so sind die Regelungen zur Befristung zu liberalisieren. Dies schafft für die Unternehmen größere Handlungsspielräume und wirkt sich beschäftigungsfördernd aus.

Auch das Risikoverhalten der Unternehmen wird durch den Kündigungsschutz beeinflusst. Die überwiegende Zahl der Firmen sieht in den entsprechenden gesetzlichen Regelungen Hemmnisse für die Durchführung risikoreicher Projekte, Investitionen, Betriebsweiterungen und Innovationen. Sofern hierfür zusätzliche Beschäftigte eingestellt werden müssen und bei ausbleibendem Erfolg die Anpassung der Beschäftigung nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist, verzichten Unternehmen auf solche Potenziale. Der gesetzliche Kündigungsschutz greift demnach in die betriebliche Entscheidungsfindung ein. Sowohl aus Unternehmenssicht als auch gesamtwirtschaftlich gehen Wachstumspotenziale verloren.

Eine kontroverse Diskussion betrifft die Beschäftigungseffekte des Kündigungsschutzes. Die bisher vorliegenden theoretischen und empirischen Untersuchungen liefern diesbezüglich keine eindeutigen Erkenntnisse. Das Fehlen der kontrafaktischen Situation mit einem weniger strikten Kündigungsschutz macht derartige Einschätzungen schwierig. Nach Aussage der Unternehmen spielt der Kündigungsschutz allerdings in Bezug auf Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen eine nicht unerhebliche Rolle. Rund 40 Prozent der Betriebe haben im Zeitraum 2004 bis 2007 aufgrund der konkreten Schutzbestimmungen auf Kündigungen verzichtet und knapp 37 Prozent berichteten über unterlassene Neueinstellungen. Zahlenmäßig überwiegen dabei aber die unterbliebenen Einstellungen, sodass sich pro Jahr ein negativer Saldo von etwa 40.000 Stellen errechnen lässt, der zu einem Verlust an Wertschöpfung von circa 2,5 Milliarden Euro pro Jahr führt.

Mehr als 60 Prozent der Unternehmen sehen Änderungsbedarf beim Kündigungsschutz, um Neueinstellungen zu beschleunigen und haben diesbezüglich Vorschläge unterbreitet. Diese betreffen zum Beispiel eine allgemeine Erleichterung von Kündigungen bei fehlender Leistung oder infolge konjunktureller Schwächephasen. Verkürzte Kündigungsfristen und geringere Abfindungszahlungen erachten gerade kleinere Unternehmen als förderlich.

Die Studie verdeutlicht den nötigen Reformbedarf. Dadurch lässt sich nicht jedes Problem am Arbeitsmarkt beheben, aber ein Schritt in Richtung mehr Flexibilität gehen. Als Reformoption kommt ein Abfindungsmodell infrage, das die Rechtssicherheit im Falle der Beendigung von Arbeitsverhältnissen steigert. Dabei zeigte sich, dass der Aspekt der Rechtssicherheit gerade für große Unternehmen von hoher Bedeutung ist und bei diesen die Einstellungsbereitschaft zunähme, sofern ein Abfindungsmodell implementiert würde. Für kleinere Unternehmen überwiegt hingegen die Kostenfrage, die sich dann stellt, wenn generell bei Entlassungen Abfindungszahlungen anfielen. Diese differenzierte Sichtweise ist bei der Umsetzung eines Abfindungsmodells zu berücksichtigen und spricht eher für eine Abfindungsoption als für eine Abfindungsobligation.

Literatur

- Bassanini, Andrea / Nunziata, Luca / Venn, Danielle**, 2008, Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries, IZA Discussion Paper, No. 3555, Bonn
- Bauer, Thomas K. / Bender, Thomas / Bonin, Holger**, 2004, Betriebe reagieren kaum auf Änderungen beim Kündigungsschutz, IAB-Kurzbericht, Nr. 15, Nürnberg
- Belke, Ansgar / Fehn, Rainer**, 2001, Institutions and Structural Unemployment: Do Capital-Market Imperfections Matter?, in: ifo Studies, Vol. 47, No. 4, S. 405–451
- Blanchard, Olivier / Landier, Augustin**, 2001, The Perverse Effects of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France, NBER Working Papers, No. 8219, Cambridge (Mass.)
- Boeri, Tito / Garibaldi, Pietro**, 2007, Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?, in: The Economic Journal, Vol. 117, No. 521, S. 357–385
- Bonin, Holger**, 2004, Lockerung des Kündigungsschutzes: Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, IZA Discussion Paper, No. 1106, Bonn
- Bonin, Holger**, 2006, Korreferat zu Christian Grund: „Abfindungen an entlassene Arbeitnehmer – eine empirische Untersuchung für Deutschland in den Jahren 1991 bis 2004“, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 304, Institutionen und Arbeitsmarkt: Messkonzepte, Wirkungszusammenhänge und internationaler Vergleich, Nürnberg, S. 131–134
- Clark, Andrew / Postel-Vinay, Fabien**, 2005, Job Security and Job Protection, IZA Discussion Paper, No. 1489, Bonn
- Donges, Jürgen B. / Eekhoff, Johann / Franz, Wolfgang / Möschel, Wernhard / Neumann, Manfred J. M.**, 2004, Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt, Stiftung Marktwirtschaft, Schriftenreihe: Band 41, Berlin
- Enste, Dominik / Hardege, Stefan**, 2006, Regulierung, Arbeitsplatzsicherheit und Wohlbefinden, in: IW-Trends, 33. Jg., Nr. 4, S. 33–44
- EU-Kommission**, 2006, Employment in Europe 2006, Brüssel
- Flaig, Gebhard / Rottmann, Horst**, 2007, Labour Market Institutions and the Employment Intensity of Output Growth: An International Comparison, CESifo Working Paper, No. 2175, München
- Franz, Wolfgang**, 2006, Arbeitsmarktökonomik, Berlin u. a. O.
- Grund, Christian**, 2006, Abfindungen an entlassene Arbeitnehmer – eine empirische Untersuchung für Deutschland in den Jahren 1991 bis 2004, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 304, Institutionen und Arbeitsmarkt: Messkonzepte, Wirkungszusammenhänge und internationaler Vergleich, Nürnberg, S. 117–129
- Hagen, Tobias / Boockmann, Bernhard**, 2002, Determinanten der Nachfrage nach befristeten Verträgen, Leiharbeit und freier Mitarbeit: Empirische Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels, in: Bellmann, Lutz / Kölling, Arnd (Hrsg.), Betrieblicher Wandel und Fachkräftebedarf, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 257, Nürnberg, S. 199–231

Hardege, Stefan, 2008, Regulierung und Flexibilität, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln, S. 199–224

Hemmer, Edmund, 1997, Sozialpläne und Personalanpassungsmaßnahmen: Eine empirische Untersuchung, Köln

IAB-Betriebspanel, 2006, Beschäftigungstrends, Arbeitgeberbefragung 2006 im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit

Jahn, Elke J., 2002, Zur ökonomischen Theorie des Kündigungsschutzes, Berlin

Jahn, Elke J., 2005, Wie wirkt der Kündigungsschutz?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38. Jg., Nr. 2/3, S. 284–304

Kahn, Lawrence M., 2007, The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence, in: The Economic Journal, Vol. 117, No. 521, S. 333–356

Neubäumer, Renate, 2006, Der gesetzliche Kündigungsschutz aus ökonomischer Sicht, in: Sozialer Fortschritt, 55. Jg., Nr. 2-3, S. 25–34

Nickell, Stephen, 1998, Unemployment: questions and some answers, in: Economic Journal, Vol. 108, No. 448, S. 802–816

Nunziata, Luca, 2003, Labour Market Institutions and the Cyclical Dynamics of Employment, in: Labour Economics, Vol. 10, No. 1, S. 31–53

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, Employment Outlook, Paris

OECD, 2006, Wirtschaftsberichte – Deutschland, Paris

OECD, 2008, Wirtschaftsberichte – Deutschland, Paris

Pfarr, Heide / **Ullmann**, Karen / **Bradtke**, Marcus / **Schneider**, Julia / **Kimmich**, Martin / **Bothfeld**, Silke, 2005, Der Kündigungsschutz zwischen Wahrnehmung und Wirklichkeit – Betriebliche Erfahrungen mit der Beendigung von Arbeitsverhältnissen, München

Pfarr, Heide / **Zeibig**, Nadine, 2006, Abfindung statt Kündigungsschutz? – Reformvorschläge vom Kronberger Kreis, Sachverständigenrat und Hamburger Dreisprung, in: WSI-Mitteilungen, 59. Jg., Nr. 8, S. 419–426

SOEP – Sozio-oekonomisches Panel, 2006, Mikrodaten für die sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Grundlagenforschung, Forschungsstelle am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW)

Statistisches Bundesamt, 2006, Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege, Fachserie 10, Reihe 1, Wiesbaden

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2003, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden

SVR, 2006, Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden

Waas, Bernd, 2007, Kündigungsschutz und Befristungskontrolle: Optionen für eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 40. Jg., Nr. 1, S. 99–114

Weltbank, 2007, Doing Business 2007, Washington D. C.

Wurzel, Eckhard, 2006, Labour Market Reform in Germany: How to Improve Effectiveness, OECD Economics Department Working Papers, No. 512, Paris

Anhang: Fragebogen

A. Angaben zum Unternehmen

1. Wie viele Arbeitnehmer beschäftigt Ihr Unternehmen im Inland (ohne Auszubildende)?

Anzahl: _____

2. Hat Ihr Unternehmen in den letzten vier Jahren (2004–2007) Arbeitsverhältnisse beendet?

ja nein

3. Gehören Sie einem Arbeitgeberverband an?

ja nein

Filter:

Falls Frage 3 „ja“ – Frage 4

Falls Frage 3 „nein“ – Frage 5

4. Welchem Arbeitgeberverband gehören Sie an? _____

5. Bitte geben Sie die Postleitzahl Ihrer Unternehmensanschrift an:

6. Gibt es in Ihrem Unternehmen einen Betriebsrat/Betriebsräte?

ja nein

7. Gibt es in Ihrem Unternehmen einen tariflichen Kündigungsschutz oder tarifliche Sonderkündigungsrechte, die über den gesetzlichen Schutz hinausgehen (z. B. abhängig von der Betriebszugehörigkeit)?

ja nein

8. In welcher Hauptbranche ist Ihr Unternehmen tätig?

Land- und Forstwirtschaft

Bergbau

Energie- und Wasserversorgung

Ernährungsindustrie

Chemie/Gummi- und Kunststoffherstellung

- Metallerzeugung und -bearbeitung
- Maschinenbau
- Elektroindustrie
- Fahrzeugbau
- Andere Branche des Verarbeitenden Gewerbes
- Bauwirtschaft
- Kfz-Handel, Reparatur, Tankstelle
- Großhandel
- Einzelhandel
- Gastgewerbe
- Verkehr
- Nachrichtenübermittlung
- Kredit- und Versicherung
- Datenverarbeitung und Datenbanken
- Forschung und Entwicklung
- Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung
- Werbung, Marktforschung etc.
- Grundstücks- und Wohnungswesen
- Vermietung beweglicher Sachen
- Arbeitnehmerüberlassung
- Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen
- Andere Dienstleistungen für Unternehmen
- Sonstige Dienstleistungen

9. Wie hoch ist in etwa der derzeitige durchschnittliche Jahresumsatz?

- < 1 Mio. Euro
- 1 bis unter 5 Mio. Euro
- 5 bis unter 10 Mio. Euro
- 10 bis unter 50 Mio. Euro
- 50 bis unter 250 Mio. Euro
- > 250 Mio. Euro

10. Wie hat sich die Zahl der Beschäftigten in Ihrem Betrieb/Unternehmen in den letzten vier Jahren absolut entwickelt?

Eingestellte Arbeitnehmer

Anzahl: _____

Ausgeschiedene (einschließlich entlassener) Arbeitnehmer

Anzahl: _____

Falls Frage 2 „nein“ – Frage 23

B. Angaben zum Kündigungsschutz

B.1 Beendigung von Arbeitsverhältnissen und Folgen der Beendigung in den letzten vier Jahren

11. Haben Sie in den letzten vier Jahren Arbeitsverhältnisse von Ihrer Seite aus beendet (also durch Kündigungen bzw. Aufhebungsverträge, nicht jedoch reguläre Beendigungen von befristeten Beschäftigten)?

ja nein

Falls Frage 11 „nein“ – Frage 24

Falls Frage 11 „ja“

11.1 Falls ja, wie viele waren das insgesamt?

Anzahl: _____

11.2 Wie viel davon waren arbeitgeberseitige Kündigungen?

Anzahl: _____

11.3 Kündigungen von Arbeitnehmern mit besonderem Kündigungsschutz (z. B. Schwerbehinderte)

Anzahl: _____

Falls Frage 11 „ja“

12. Bezogen auf alle arbeitgeberseitigen Kündigungen in den letzten vier Jahren: Sind Ihnen durch den gesetzlichen Kündigungsschutz im Vorfeld der Kündigung(en) Kosten oder Aufwand entstanden (z. B. administrativer Aufwand, Rechtsberatung, Anhörung/Genehmigung durch den Betriebsrat)?

ja nein

Falls Frage 12 „ja“

12.1 Bitte schätzen Sie die Höhe der Kosten bzw. des Aufwands:

keine

_____ Euro Sachkosten

und zusätzlicher Aufwand _____ Tagewerke

Falls keine Angabe in Frage 12.1

12.2 Sie haben leider keine Kosten für den im Vorfeld der Kündigung entstandenen Aufwand angegeben. Bitte machen Sie eine Angabe:

- Kosten waren vernachlässigbar gering
- Kosten bzw. Aufwand können in der Größenordnung nicht geschätzt werden
- Die Höhe der Sachkosten beträgt ca. Euro: _____
- Die Höhe des Aufwands beträgt ca. Tagewerke: _____

13. Haben die Arbeitnehmer Kündigungsschutzklage erhoben (bezogen auf alle Kündigungen)?

ja nein

Falls Frage 13 „ja“ – sonst Frage 19

13.1 Falls ja, wie viele? Anzahl: _____

Falls Frage 13 „ja“

14. Wie ist/sind der/die Prozess/e ausgegangen? (Mehrfachnennungen)

Verfahren ist noch nicht abgeschlossen

Anzahl der Fälle: _____

durch Urteil: Kündigung war wirksam

Anzahl der Fälle: _____

durch Urteil: Kündigung war unwirksam

Anzahl der Fälle: _____

durch Vergleich

Anzahl der Fälle: _____

sonstiges, (z. B. Klagerücknahme) und zwar _____

(offene Nennung)

Anzahl der Fälle: _____

15. Wie lange hat/haben der/die Prozess/e ab Ausspruch der Kündigung gedauert?

durchschnittliche Dauer (in Wochen) _____

16. In welcher durchschnittlichen Höhe sind Ihnen in etwa Kosten durch den Prozess/die Prozesse entstanden unter Berücksichtigung von

a) Kosten in Ihrer Rechtsabteilung/Personalabteilung/Geschäftsführung

keine _____ Euro oder _____ Tagewerke

b) anwaltliche Kosten (eigener und gegnerischer Anwalt)

keine _____ Euro oder _____ Tagewerke

c) Gerichtskosten

keine _____ Euro

d) Lohn, den Sie nach Ablauf der Kündigungsfrist während des Rechtsstreits an den gekündigten Arbeitnehmer weitergezahlt haben

keinen _____ Euro

e) sonstige Kosten (z. B. weiterer bürokratischer Aufwand, entgangene Zeit für eigentliche betriebliche Tätigkeiten)

keine _____ Euro oder _____ Tagewerke

Falls keine Aufwands-Angaben in Frage 16 a-e:

17. Bitte schätzen Sie die Prozesskosten gesamt in etwa:

_____ Euro und zusätzlich _____ Tagewerke

kann nicht geschätzt werden

18. Mussten Sie in den letzten vier Jahren einen gekündigten Arbeitnehmer während eines laufenden Kündigungsschutzprozesses nach Ablauf der Kündigungsfrist weiter beschäftigen?

ja nein

Falls Frage 18 „ja“ – sonst Frage 19

18.1 Falls ja, wie häufig kam das vor? Anzahl: _____

18.2 Welche zusätzlichen Kosten sind Ihnen dadurch insgesamt in etwa entstanden?

Euro: _____

19. Haben Sie in den letzten vier Jahren auf Ihre Initiative hin Arbeitsverhältnisse durch Aufhebungsverträge beendet, um eine Kündigung und eine mögliche Kündigungsschutzklage zu vermeiden?

ja nein

Falls ja, wie häufig kam das vor? Anzahl: _____

20. Für wie viele aller von Ihnen in den letzten vier Jahren beendeten Arbeitsverhältnisse haben Sie eine Abfindung gezahlt?

Anzahl: _____

Falls Angabe in Frage 20 > 0 – sonst Frage 23

21. Sofern eine Abfindung gezahlt wurde,

– aus welchem Grund wurde diese gezahlt?

– wie hoch waren die Abfindungen im Durchschnitt?

– welcher Abfindungsfaktor wurde zur Bestimmung der Höhe der Abfindung angewendet: in Bruttomonatsgehalt pro Beschäftigungsjahr (z. B. 0,5 Monatsgehälter pro Beschäftigungsjahr)?

a) Zahlung einer Abfindung durch individualvertragliche Vereinbarung, Aufhebungsvertrag oder § 1a KSchG, um eine Kündigung und eine mögliche Kündigungsschutzklage zu vermeiden:

Anzahl: _____

durchschnittliche Höhe in Euro (pro Abfindung): _____

Abfindungsfaktor (Bruttomonatsgehalt pro Beschäftigungsjahr): _____

b) Zahlung einer Abfindung aufgrund eines Sozialplans:

Anzahl: _____

durchschnittliche Höhe in Euro (pro Abfindung): _____

Abfindungsfaktor (Bruttomonatsgehalt pro Beschäftigungsjahr): _____

c) Zahlung einer Abfindung infolge eines Auflösungsurteils im Rahmen einer Kündigungsschutzklage:

Anzahl: _____

durchschnittliche Höhe in Euro (pro Abfindung): _____

Abfindungsfaktor (Bruttomonatsgehalt pro Beschäftigungsjahr): _____

d) Zahlung einer Abfindung infolge eines Vergleichs im Rahmen einer Kündigungsschutzklage:

Anzahl: _____

durchschnittliche Höhe in Euro (pro Abfindung): _____

Abfindungsfaktor (Bruttomonatsgehalt pro Beschäftigungsjahr): _____

e) Zahlung einer Abfindung aufgrund sonstiger Gründe, und zwar:

_____ (offene Nennung)

Anzahl: _____

durchschnittliche Höhe in Euro (pro Abfindung): _____

Abfindungsfaktor (Bruttomonatsgehalt pro Beschäftigungsjahr):

Falls keine Euro-Angaben in Frage 21 a-e – sonst Frage 23

22. Bitte schätzen Sie die Gesamtsumme aller Abfindungen in den letzten vier Jahren. Bitte berücksichtigen Sie, sofern möglich, hierbei auch den Wert von Sachbezügen (z. B. Überlassung von Dienstwagen) oder die Aufstockung der betrieblichen Altersversorgung:

Euro: _____

Abfindungsfaktor (Bruttomonatsgehalt pro Beschäftigungsjahr):

B.2 Einfluss des Kündigungsschutzgesetzes

23. Haben Sie in den letzten vier Jahren auf eine Kündigung eines Arbeitnehmers ausschließlich aufgrund des geltenden Kündigungsschutzes verzichtet, obwohl betriebswirtschaftliche oder persönliche Aspekte eine Kündigung nahegelegt hätten?

ja nein

23.1 Falls Frage 23 „ja“, in wie vielen Fällen? Anzahl: _____

24. Hat Ihr Unternehmen aufgrund des Kündigungsschutzgesetzes auf Neueinstellungen verzichtet?

ja nein

Falls Frage 24 „ja“ – sonst Frage 25

24.1 Falls ja, wie viele _____

25. Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen aus der Sicht Ihres Unternehmens:

25.1 Der Kündigungsschutz behindert die Durchführung von ertrag-, aber auch risikoreichen Projekten bzw. Aufträgen, weil im Falle des Scheiterns die Trennung von Mitarbeitern zu Schwierigkeiten führen kann.

- Stimme zu
Stimme eher zu
Stimme eher nicht zu
Stimme nicht zu

25.2 Der Kündigungsschutz steht Investitionsentscheidungen oder Betriebsweiterungen im Wege, weil im Falle des Scheiterns die Trennung von Mitarbeitern zu Schwierigkeiten führen kann.

- Stimme zu
Stimme eher zu
Stimme eher nicht zu
Stimme nicht zu

25.3 Der Kündigungsschutz mindert die Innovationstätigkeit, weil er die Bereitschaft zur Einstellung dafür nötiger Mitarbeiter senkt.

- Stimme zu
Stimme eher zu
Stimme eher nicht zu
Stimme nicht zu

26. Greift Ihr Unternehmen aufgrund des Kündigungsschutzes auf Zeitarbeitnehmer zurück?

- ja nein

26.1 Falls „ja“, können Sie sagen, wie viele Zeitarbeitnehmer Sie anstelle von fest Angestellten beschäftigt haben?

Anzahl: _____

Keine Angabe möglich

26.2 Sind insgesamt die Kosten für die Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern geringer oder höher als die Kosten für Festanstellungen (inkl. administrativer Aufwand, Personalgewinnung, Einarbeitung usw.)?

- geringer
höher
kein Unterschied

26.3 Können Sie diese Kostendifferenz gegebenenfalls bezeichnen? (in Prozent)

_____ %

27. Greift Ihr Unternehmen aufgrund des Kündigungsschutzes auf befristete Beschäftigungsverhältnisse zurück?

ja nein

Falls Frage 27 „ja“ – sonst Frage 28

27.1 Falls ja, können Sie sagen, wie viele befristet Beschäftigte Sie anstelle von fest Angestellten beschäftigt haben?

Anzahl: _____

27.2 Sind insgesamt die Kosten für befristet Beschäftigte geringer oder höher als die Kosten für Festanstellungen (inkl. administrativer Aufwand, Personalgewinnung, Einarbeitung usw.)?

geringer

höher

kein Unterschied

27.3 Können Sie diese Kostendifferenz gegebenenfalls bezeichnen? (in Prozent)

_____ %

27.4 Sie greifen wegen des Kündigungsschutzes auf befristete Beschäftigung zurück. Erschwert diese Beschäftigungsform die Gewinnung bzw. Bindung von qualifizierten Mitarbeitern?

Gewinnung ist erheblich erschwert

Gewinnung ist etwas erschwert

Gewinnung ist nicht bzw. in vernachlässigbarem Maße erschwert

Die Bindung ist erheblich erschwert

Die Bindung ist etwas erschwert

Die Bindung ist nicht bzw. in vernachlässigbarem Maße erschwert

Bzgl. der Wirkung auf die Bindung haben wir bislang noch keine Erfahrung gemacht

28. Welchen Aufwand oder welche Kosten verursachen die geltenden Regelungen des Kündigungsschutzes für Ihr Personalmanagement?

Schulung der personalverantwortlichen Mitarbeiter

keine

_____ Sachkosten Euro/Jahr

zusätzlicher Aufwand _____ Tagewerke/Jahr

Rekrutierungskosten für häufigere Einstellung befristet Beschäftigter

keine

_____ Sachkosten Euro/Jahr

zusätzlicher Aufwand _____ Tagewerke/Jahr

Controlling, damit keine Ansprüche auf unbefristete Beschäftigung entstehen

keine

_____ Sachkosten Euro/Jahr

zusätzlicher Aufwand _____ Tagewerke/Jahr

Kosten für anwaltliche Beratung/Rechtsberatung

keine

_____ Sachkosten Euro/Jahr

zusätzlicher Aufwand _____ Tagewerke/Jahr

Sonstige Kosten/sonstiger Aufwand, und zwar

 keine

_____ Sachkosten Euro/Jahr

zusätzlicher Aufwand _____ Tagewerke/Jahr

C. Angaben zur Reformneigung

29. Angenommen, der bestehende Kündigungsschutz für arbeitgeberseitige Kündigungen würde entfallen. Stattdessen würde bei jeder betriebsbedingten Kündigung eine Abfindungszahlung in bestimmter Höhe fällig.

Welche Wirkung hätte das für Ihr Unternehmen bzgl. des Einstellungsverhaltens?
(nur eine Antwort)

a) Unser Unternehmen würde schneller Beschäftigte einstellen, da die Kosten für spätere Kündigungen absehbar werden (Rechtssicherheit steigt, keine langwierigen Prozesse).

b) Unser Unternehmen wäre bei Neueinstellungen zurückhaltender als bisher, weil bei späteren Kündigungen generell eine Abfindung zu zahlen wäre.

c) Das Einstellungsverhalten würde sich nicht ändern.

d) offene Antwort _____

e) Welche Wirkung hätte ein derart geändertes KSchG für Ihr Unternehmen bzgl.

... der Durchführung von ertrag-, aber auch risikoreichen Projekten bzw. Aufträgen, für die zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden müssten?

Vereinfachung Erschwernis keine Auswirkung

... Investitionsentscheidungen oder Betriebsweiterungen, für die zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden müssten?

Vereinfachung Erschwernis keine Auswirkung

... der Innovationstätigkeit, wenn dafür zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden müssten?

Vereinfachung Erschwernis keine Auswirkung

... des Personalmanagements?

Vereinfachung Erschwernis keine Auswirkung

30. Wie müsste Ihrer Meinung nach das KSchG geändert werden, damit Sie schneller Beschäftigte einstellen?

a) offene Antwort: _____

Änderungen sind nicht nötig

31. Gelten für Ihr Unternehmen aufgrund der Betriebsgröße und Zusammensetzung der Belegschaft die Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes?

ja nein nicht bekannt

32. Anmerkungen

offene Antwort: _____

33. Dürfen wir Sie gegebenenfalls bei Unklarheiten noch einmal anschreiben?

ja nein

Kurzdarstellung

Die Studie leistet einen Beitrag zur empirischen Analyse des Kündigungsschutzes. Auf der Grundlage einer repräsentativen Unternehmensbefragung werden einzelne Kostenfaktoren, die der Kündigungsschutz in Deutschland verursacht, quantifiziert. Dabei wird deutlich, dass dessen direkte und indirekte Kosten eine nicht zu vernachlässigende Dimension erreichen und viele Unternehmen belasten. Zudem werden Auswirkungen des Kündigungsschutzes auf das Verhalten der Unternehmen untersucht, und es erfolgt ein Überblick zu ihrer Einstellung hinsichtlich bestimmter Reformmaßnahmen. Die Untersuchung verdeutlicht den nach wie vor bestehenden „Problemcharakter“ des deutschen Kündigungsschutzes beziehungsweise der dazugehörigen Rechtsprechung aus der Perspektive der Unternehmen. Aus den beträchtlichen Kosten und der anhaltenden Rechtsunsicherheit ergeben sich negative Beschäftigungswirkungen, da viele Unternehmen zurückhaltend mit Neueinstellungen sind. Die Mehrzahl der Unternehmen sieht beim Kündigungsschutz Reformbedarf, um Beschäftigungsanpassungen zu erleichtern, wodurch gleichzeitig die Einstellungsneigung verbessert und der Einstieg in Arbeit erleichtert würde.

Abstract

This study makes a contribution to the analysis of statutory employment protection in Germany. The separate cost factors resulting from dismissal protection are quantified on the basis of a representative survey of companies. We find that the direct and indirect costs can be quite considerable and are a burden on many firms. Additionally, an investigation was carried out into the effect of employment protection on companies' recruitment policies. An overview of their attitude to certain reform measures is also provided. The study reveals that companies continue to view the nature of German employment protection legislation and its interpretation by the courts as problematic. The not inconsiderable costs and continuing legal uncertainty have a negative effect on employment, as many enterprises are reluctant to create new jobs. The majority of firms see a need for a reform of dismissal protection which would make it easier for them to adapt their payrolls to demand. This in turn would increase companies' willingness to create new jobs.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Stefan Hardege**, geboren 1971 in Leer; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Hamburg; von 2005 bis 2008 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent im Wissenschaftsbereich Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit September 2008 Leiter des Referats Arbeitsmarkt, Zuwanderung beim DIHK in Berlin.

Edgar Schmitz, geboren 1965 in Asbach, Studium der Psychologie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; seit 2007 Referent bei der IW Consult GmbH.