

# Kündigungsschutz

## Nicht kleckern, sondern klotzen

Von der vorsichtigen Lockerung des Kündigungsschutzes für Kleinbetriebe zu Beginn des Jahres dürften keine spürbaren Beschäftigungseffekte ausgehen. Diese Einschätzung wird auch durch aktuelle empirische Befunde des IAB gestützt.

Gleichwohl hat ein strikter Kündigungsschutz weit reichende Folgen für die Chancenverteilung am Arbeitsmarkt. Wollte



Mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ hat der Deutsche Bundestag zum 1. Januar 2004 das Kündigungs- und Befristungsrecht reformiert. Die erste Änderung setzt am Kern des Bestandsschutzes an, nämlich dem Kündigungsschutz für das Normalarbeitsverhältnis. Seit Januar 2004 gilt das Kündigungsschutzgesetz erst in Betrieben mit mehr als zehn Arbeitnehmern, allerdings nur für neu eingestellte Mitarbeiter.

### **Schwellenwert: Änderung ohne Beschäftigungseffekte**

Bereits 1996 wurde der Schwellenwert für die Geltung des Kündigungsschutzgesetzes auf zehn Arbeitnehmer

man dessen Dynamik entscheidend verbessern, wären mutigere Reformschritte angebracht – auch beim Kündigungsschutz.

angehoben, 1999 wieder auf fünf abgesenkt. Die damalige Regierung erhoffte sich von dieser Maßnahme die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Allerdings können empirische Untersuchungen zur Wirkung von Schwellenwerten keinen Einfluss auf die Arbeitsplatzdynamik in Kleinbetrieben nachweisen (vgl. hierzu auch den IAB-Kurzbericht 15/2004 „Betriebe reagieren kaum auf Änderung beim Kündigungsschutz“). Das Einstellungsverhalten von Betrieben an der Schwelle des Kündigungsschutzgesetzes unterschied sich nicht von den Betrieben unmittelbar vor oder hinter dem Schwellenwert.

Dies spricht dafür, dass der Schwellenwert des Kündigungsschutzgesetzes – zumindest für den in den Untersuchungen zugrunde gelegten Beobachtungszeitraum – für betriebliche Neueinstellungen keine wesentliche Rolle spielte. Dabei mag auch von Bedeutung sein, dass Betriebe, die unter dem Schwellenwert liegen, bei der Entlassung im gewissen Umfang soziale Gesichtspunkte zu prüfen haben.

Dennoch scheint die von 1996 bis 1998 gültige Anhebung der Schwelle nicht gänzlich ohne Wirkung geblieben zu sein: In dieser Zeit ging in Betrieben mit sechs bis zehn Mitarbeitern, die nicht mehr unter den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes fielen, die Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse zurück.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist außerdem zu bedenken, dass die Ausweitung des Schwellen-

wertes im Jahr 1996 in eine Phase des allgemeinen Beschäftigungsabbaus fiel. Hinzu kommt, dass die meisten Entlassungen infolge der drei Jahre geltenden Übergangsregelung vom neuen Schwellenwert nicht betroffen waren.

Auch die Kriterien für die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen waren bereits zwischen 1996 und 1998 konkretisiert worden. Sie werden nun auf die Dauer der Betriebszugehörigkeit, das Lebensalter und die Unterhaltspflichten des Arbeitnehmers begrenzt. Neu ist, dass auch eine etwaige Schwerbehinderung des Arbeitnehmers eine Rolle spielen kann.

Ebenso können nun Leistungsträger zur Sicherung einer ausgewogenen Personalstruktur aus der Sozialauswahl ausgenommen werden. Dadurch wird nach Ansicht des Gesetzgebers sichergestellt, dass betriebsbedingte Kündigungen nicht zur Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Betriebes führen.

Will ein Arbeitgeber sich darauf berufen, dass er Leistungsträger nicht bei der Sozialauswahl berücksichtigen will, ist er gut beraten, wenn er deren Leistungen und Fähigkeiten regelmäßig dokumentiert. Denn das Bundesarbeitsgericht hat im Jahr 2002 entschieden, dass der Arbeitgeber das Interesse des sozial schwächeren Arbeitnehmers gegen das betriebliche Interesse an der Herausnahme des Leistungsträgers abwägen muss.

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung ist zu bezweifeln, ob unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Leistungsträger“ und „ausgewogene Personalstruktur“ zu der intendierten höheren Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen beitragen. Dennoch ist zu erwarten, dass der Ausgang von Kündigungsschutzprozessen berechenbarer wird, denn die gerichtliche Nachprüfbarkeit ist nun auf grobe Fehlerhaftigkeit beschränkt.

### Die Qual der Wahl: Klage oder Abfindung

Die wohl grundlegendste Änderung im neuen Kündigungsschutzrecht ist die Abfindungsoption. Arbeitgeber können dem Gekündigten bei einer betriebsbedingten Kündigung ein Wahlrecht zwischen einer Kündigungsschutzklage und einer Abfindung einräumen.

Bei der Beurteilung der Abfindungsoption ist Folgendes zu bedenken: Erstens war die einvernehmliche Auflösung eines Arbeitsvertrages gegen Abfindung schon vor der Reform des Kündigungsschutzrechtes möglich und üblich. Zweitens gilt diese Regelung nur

für betriebsbedingte Kündigungen. Drittens muss sich der Arbeitnehmer erst bei Eintritt der Kündigung für die Abfindung entscheiden.

Zudem greift folgender Mechanismus: Will der Arbeitgeber diese neue Option nutzen, ist er verpflichtet im Kündigungsschreiben zu dokumentieren, dass er aus betriebsbedingten Gründen entlässt. Gleichzeitig muss er die gesetzlich festgelegte Abfindung anbieten. Mit einem solchen Entlassungsschreiben signalisiert er jedoch, dass er Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Kündigung hegt, andernfalls würde er ja keine Abfindung anbieten.

Somit hat der an einer Abfindung interessierte Arbeitnehmer erst recht einen Anreiz, einen Prozess anzudrohen, da die Hoffnung nicht unbegründet ist, dass der Arbeitgeber im Gütetermin einlenken wird und eine Abfindung anbietet, die weit über den gesetzlich vorgeschriebenen Beträgen liegt. Verliert der Arbeitgeber den Prozess, muss er wie bisher nicht nur die Abfindung, sondern auch die Lohnfortzahlungskosten tragen. Somit ist zu erwarten, dass diese Neuregelung in Zukunft höhere Abfindungen zur Folge haben wird.

Die Einschränkung der Abfindungsregelung auf betriebliche Gründe hat einen weiteren Nachteil: Wie bisher stellt die Rechtsprechung an personen- und verhaltensbedingte Kündigungen hohe Anforderungen. Bereits heute werden personen- oder verhaltensbedingte Kündigungen vor Gericht mit betrieblichen Erfordernissen begründet. Der Anreiz zum Verbergen der wahren Kündigungsgründe bleibt bei der Neuregelung auf diese Weise bestehen und hat zwangsweise weiterhin Kündigungsschutzprozesse zur Folge.

Wird dem Arbeitnehmer mit dem Kündigungsschreiben eine Abfindung eingeräumt, ist ferner fraglich, ob er das Angebot auch annehmen wird. Erwartet der Arbeitnehmer im Anschluss an die betriebsbedingte Kündigung eine Phase der Arbeitslosigkeit, muss er die



Frage klären, ob er unter die Regelungen zur Verhängung von Sperrfristen nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III fällt und eine Zeit lang keine Lohnersatzleistungen erhält. Kein Sperrzeitatbestand liegt vor, wenn die „nicht offensichtlich rechtswidrige“ arbeitgeberseitige

Kündigung auf betriebsbedingte Gründe gestützt wird und eine Abfindung gemäß § 1a KSchG gezahlt wird.

Ob eine Kündigung aber „offensichtlich rechtswidrig“ war, kann ein Arbeitnehmer nur abschließend beurteilen, wenn er juristischen Rat einholt oder einen Kündigungsschutzprozess führt. Um dieser Rechtsunsicherheit zu entgehen, empfiehlt es sich für den Arbeitnehmer, im Zweifel auf jeden Fall eine Klage einzureichen. Denn die Klärung einer Sperrfrist dauert in der Regel länger als die dreiwöchige Frist, die der Arbeitnehmer nunmehr hat, um einen Kündigungsschutzprozess anzustrengen.

Somit hat es der Gesetzgeber versäumt, der Abfindungsregelung des § 1a KSchG praktische Bedeutung zu verleihen. Die durch die Reform des Kündigungsschutzrechts erhoffte Rechts- und Planungssicherheit der Unternehmen ist weiterhin nicht gewährleistet.

schutzrechts erhoffte Rechts- und Planungssicherheit der Unternehmen ist weiterhin nicht gewährleistet.

#### **Vorbeigezielt:**

#### **Existenzgründer profitieren praktisch kaum**

Schließlich gesteht das neue Kündigungsschutzrecht Existenzgründern zu, in den ersten vier Jahren nach Gründung des Betriebes auch ohne sachlichen Grund befristete Arbeitsverträge mit einer Dauer von vier Jahren abzuschließen.

Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf der Basis des IAB-Betriebspa- nels zeigen jedoch, dass in 67,5 % der Unternehmen, die im Jahr 1997 gegründet wurden, vier Jahre nach dem Start weniger als fünf Mitarbeiter beschäftigt wa-

## Die wichtigsten Änderungen auf einen Blick

- ▶ Das Kündigungsschutzgesetz gilt erst in Betrieben mit mehr als zehn Arbeitnehmern. Allerdings behalten Arbeitnehmer, die am 31.12.2003 nach der alten Regelung (Schwellenwert: mehr als fünf Arbeitnehmer) Kündigungsschutz hatten, ihre bisherige geschützte Stellung.
- ▶ Die Sozialauswahl wird auf die Kriterien Betriebszugehörigkeit, das Lebensalter, die Unterhaltspflichten und die Schwerbehinderung des Arbeitnehmers beschränkt. Ausgenommen hiervon sind Arbeitnehmer, deren Weiterbeschäftigung wegen ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und Leistungen oder der Erhaltung einer ausgewogenen Personalstruktur im berechtigten betrieblichen Interesse liegt.
- ▶ Klagen gegen eine Kündigung sind binnen drei Wochen zu erheben.
- ▶ Kündigt der Arbeitgeber betriebsbedingt und bietet dem Arbeitnehmer im Kündigungsschreiben gleichzeitig eine Abfindung an, hat der Arbeitnehmer ein Wahlrecht, ob er eine Kündigungsschutzklage erhebt oder die Abfindung wählt. Die Höhe der Abfindung beträgt ein halbes Monatsgehalt pro Jahr Betriebszugehörigkeit.
- ▶ Existenzgründer können in den ersten vier Jahren nach ihrer Unternehmensgründung befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Befristungsgrund bis zu einer Dauer von vier Jahren abschließen (anstatt bis zu zwei Jahren, wie es das Teilzeit- und Befristungsgesetz für alle anderen Betriebe vorsieht).

Quelle:  
Jahn, E. J. / Walwei, U. (2004):  
Die Reform des Kündigungsschutz-  
gesetzes: Fragliche beschäftigungspoliti-  
sche Impulse.  
In: Orientierungen zur Wirtschafts-  
und Gesellschaftspolitik,  
Nr. 99, S. 27–32.

## Allokative Wirkung des Kündigungsschutzes

Indikatoren	Effekte
Beschäftigungsniveau	eher neutral, allenfalls schwach negativ
Arbeitslosenquote	nicht eindeutig
Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit	positiv
Dauer der Arbeitslosigkeit	positiv
Fluktuation in Beschäftigung und aus Arbeitslosigkeit	negativ
Struktur der Beschäftigung	negativ für Outsider, positiv für männliche Arbeitnehmer im Haupterwerbsalter
Strukturwandel vom sekundären zum tertiären Sektor	Anpassungsgeschwindigkeit sinkt
Investition in firmenspezifisches Humankapital	nehmen eher zu

Quelle:  
Jahn/Walwei (2004)

ren. In nur 15 % aller Neugründungen waren elf oder mehr Arbeitnehmer angestellt. Damit wird die neue Regelung überhaupt nur für die wenigsten Existenzgründer relevant, da sie nicht unter die Normen des Kündigungsschutzgesetzes fallen. Somit ist von dieser Flexibilisierungsmaßnahme kaum ein Impuls für den Arbeitsmarkt zu erwarten.

Darüber hinaus trägt die Förderung temporärer Erwerbsformen (wie Leiharbeit oder befristete Beschäftigung) zu einer Polarisierung des Rechtes bei. Immer mehr Beschäftigte mit geringem oder gar ohne Kündigungsschutz stehen einem schrumpfenden Anteil von Arbeitnehmern mit unbefristeten Arbeitsplätzen gegenüber, die einen hohen Kündigungsschutz genießen.

### **Streng: Deutscher Kündigungsschutz im internationalen Vergleich**

Von großer Bedeutung für die Bewertung der Reform des Kündigungsschutzes ist der Stand des Wissens über seine Arbeitsmarkteffekte. Um die Wirkung des Kündigungsschutzes zu untersuchen, bieten sich internationale Vergleiche an. So hat die OECD in den letzten beiden Dekaden nationale gesetzliche Vorschriften, die Entlassungen regeln, ausgewertet und die Länder nach ihrer Regulierungsdichte klassifiziert.

Demnach verfügt Deutschland über einen vergleichsweise strengen Kündigungsschutz. Bei den Vorschriften, die Einzelentlassungen regeln, rangierte Deutschland im Jahr 2003 unter 28 analysierten Ländern auf Platz 23. Dabei sind weniger die Abfindungsbeträge im Falle einer Kündigung Ursache für das schlechte Abschneiden Deutschlands, sondern die aufwändigen prozeduralen Verfahrensvorschriften.

### **Heterogen:**

#### **Die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt**

Die von der OECD erarbeiteten Indices für die Stringenz des Kündigungsschutzes bilden die Grundlage, auf der die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte in vielen neueren Untersuchungen analysiert wird. Die empirischen Untersuchungen zu den Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes zeigen ein differenziertes Bild.

So gibt es kaum Hinweise, dass die Regulierungsdichte einen Einfluss auf Beschäftigungsniveau und Arbeitslosigkeit hat. Die meisten empirischen Untersuchungen sind sich jedoch in einem Punkt einig: Ein rigider Kündigungsschutz senkt den Zugang in die Ar-

beitslosigkeit und die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit. Auf diese Weise steigt der Anteil der Langzeitarbeitslosen und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt zu.

Speziell in Deutschland ist der steigende Trend der Arbeitslosenquote auch Folge der wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit. Da die Langzeitarbeitslosigkeit aber mit der Stringenz des staatlichen Kündigungsschutz positiv korreliert ist, dürfte das Kündigungsschutzrecht vermutlich eine der Ursachen für die Höhe der Arbeitslosenquote sein.

### **Keineswegs neutral: Der Schutz kehrt sich gegen die Schutzbefohlenen**

Zudem ist der Kündigungsschutz keineswegs neutral, wenn man auf die Arbeitslosen- und Beschäftigtenstruktur blickt. Der Bestandsschutz differenziert nach Personenmerkmalen. So profitieren männliche Arbeitnehmer im Haupterwerbsalter von einem umfassenden Kündigungsschutz. Personengruppen, die einen besonderen Kündigungsschutz genießen und durch die Kriterien der Sozialauswahl geschützt sind, gehören dagegen auf regulierten Arbeitsmärkten zu den Verlierern. Betroffen hiervon sind vor allem Berufseinsteiger, Frauen im Haupterwerbsalter sowie Jugendliche und Ältere, die eine im Durchschnitt längere Arbeitslosigkeitsdauer in Kauf nehmen müssen. Die häufig vertretene These, dass der Kündigungsschutz keinen Einfluss auf den Arbeitsmarkt habe, lässt sich somit bezweifeln.

Von der jüngsten Reform des Kündigungsschutzrechts sind wohl kaum nennenswerte beschäftigungspolitische Impulse für den Arbeitsmarkt zu erwarten. Allerdings gilt zu bedenken, dass eine noch so konsequente Reform des Kündigungsschutzes die deutsche Massenarbeitslosigkeit nicht beseitigen könnte. Hierzu müssen die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung generell verbessert werden.

### **Die Autoren**

Dr. Elke J. Jahn ist Leiterin der Arbeitsgruppe Leiharbeit im IAB.

Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3: Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt im IAB.

### **Für weitere Informationen**

elke.jahn@iab.de;  
ulrich.walwei@iab.de