

**Ausgabe Nr. 15 / 18.10.2004**

*In aller Kürze*

- Im Focus der Debatte um den Kündigungsschutz stehen oft die vermuteten Beschäftigungseffekte: Die einen befürchten Arbeitsplatzabbau, die anderen erwarten positive Wirkungen.
- In den letzten Jahren hat es sowohl eine Lockerung (1996) als auch eine Verschärfung (1999) des Kündigungsschutzes gegeben. So konnten diese Thesen anhand der Wirklichkeit überprüft werden.
- Eine empirische Analyse des **betrieblichen** Einstellungsverhaltens jeweils vor und nach der Gesetzesänderung bestätigt bisherige Untersuchungen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene.
- Die Variation der Schwellenwerte im deutschen Kündigungsschutzrecht hat weder die Zahl der Einstellungen noch die Zahl der Kündigungen messbar verändert. Deshalb kann ein signifikanter Einfluss auf das Beschäftigungsniveau bzw. die Arbeitslosigkeit nicht nachgewiesen werden.
- Die Ausgestaltung des Kündigungsschutzes ist für den Arbeitsmarkt trotzdem relevant: Sie beeinflusst möglicherweise die Struktur der Beschäftigung ebenso wie die Flexibilität der Betriebe.

*Autor/in*

**Thomas K. Bauer  
Stefan Bender  
Holger Bonin**

## *Arbeitsmarkt-Reformen*

# Betriebe reagieren kaum auf Änderungen beim Kündigungsschutz

*Weder die Lockerung noch die Verschärfung hatten einen messbaren Einfluss auf Einstellungen oder Entlassungen*

Seit Januar 2004 gilt auf dem deutschen Arbeitsmarkt eine Reihe von gesetzlichen Neuregelungen, die zum Abbau der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit beitragen sollen. Gegenstand der jüngsten Arbeitsmarkt-reformen war auch die Lockerung des Kündigungsschutzes. Die Beschäftigtengrenze, bis zu der Kleinbetriebe von der Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes ausgenommen werden, wurde von fünf auf zehn Vollzeitbeschäftigte erhöht.

Die wichtigsten Veränderungen des Kündigungsschutzrechts betreffen die Beschränkungen der Sozialauswahl (Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflicht und Schwerbehinderung), den Klagezeitraum (3 Wochen), das Wahlrecht zwischen Kündigungsschutzklage und Abfindung und gesonderte Regelungen für Existenzgründer.<sup>1</sup> Aber auch nach diesen Änderungen ist die kontroverse Debatte um den Kündigungsschutz nicht abgerissen.

Die Arbeitsmarkteffekte eines gelockerten Kündigungsschutzes werden nach wie vor kontrovers diskutiert. Die Befürworter erwarten positive Beschäftigungseffekte durch eine sinkende Kostenbelastung der Betriebe. Dagegen verteidigen vor allem die Gewerkschaften den Kündigungsschutz mit dem Argument, dass unbeschränktes „Hire and Fire“ zu instabilen Arbeitsverhältnissen und insgesamt zu Arbeitsplatzabbau führe.

### Ein Schutz mit Vor- und Nachteilen

Aus theoretischer Perspektive können die Kosten eines gesetzlich festgelegten Kündigungsschutzes, die nicht durch Lohnsenkungen auf die Arbeitnehmer abgewälzt werden können, zu einem Gewinnrückgang bei den Unternehmen führen, wenn unproduktive Beschäftigungsverhältnisse aufrechterhalten werden

müssen. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn nicht kündbare Arbeitnehmer übermäßige Lohnsteigerungen durchsetzen können oder weniger engagiert arbeiten. Die bestehende Gesetzeslage in Deutschland erzeugt möglicherweise zusätzliche Kosten. In vielen Fällen herrscht Unsicherheit über die Rechtmäßigkeit von Kündigungen. Entlassungsfälle enden nicht selten mit Abfindungszahlungen. Die Belastung der Unternehmensgewinne mit den Kosten des Kündigungsschutzes und die relative Verteuerung des Faktors Arbeit vermindern tendenziell die Einstellungsbereitschaft der Betriebe.

<sup>1</sup> Eine genauere Beschreibung der neuen Regelungen und der erwarteten Effekte finden sich in E. Jahn und U. Walwei (2004): Die Reform des Kündigungsschutzes: Fragliche beschäftigungspolitische Impulse, in: Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Nr. 99, S. 27-32 oder in E. Jahn und U. Walwei (im Erscheinen): Kündigungsschutz – eine Bestandsaufnahme, in IAB-Forum Heft 1.

Andererseits verringert der gesetzliche Schutz bestehender Beschäftigungsverhältnisse die Zahl der Entlassungen. Betriebe können auf vorübergehende Auslastungsschwankungen nicht unmittelbar mit Belegschaftsabbau reagieren. Produktivitätssteigerungen durch sorgfältigere Personalauswahl könnten diesen positiven Beschäftigungseffekt noch verstärken. Kündigungsschutz kann auch zu mehr Investitionen in Aus- und Weiterbildung führen, da es für Betriebe kostengünstiger ist, in die Bildung ihrer Mitarbeiter zu investieren, als sie zu entlassen. In Branchen mit Arbeitskräftemangel bzw. einem Bedarf an sehr spezialisierten oder hochqualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern könnte der Wegfall des Kündigungsschutzes die Personalbeschaffung in kleinen Betrieben erschweren. Die potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten bevorzugen eher größere Firmen mit Kündigungsschutz. Im Ergebnis ist theoretisch unbestimmt, ob staatlicher Kündigungsschutz im Durchschnitt über den Konjunkturzyklus zu mehr oder weniger Beschäftigung führt.

### International vergleichende Studien mit Haken und Ösen

Die weitaus überwiegende Zahl der bisherigen empirischen Studien untersucht die Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene. Die Analyse basiert im Regelfall auf dem internationalen Vergleich zwischen einem Index, der die Strenge der Beschäftigungsschutzregeln eines Landes misst, und dem Niveau von Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit. Insgesamt zeigen diese Studien einen schwach negativen Zusammenhang zwischen dem Niveau des Kündigungsschutzes und der Beschäftigungsdynamik eines Landes. Dieses Ergebnis ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Die für die Untersuchungen herangezogenen Indizes sind im Normalfall hoch korreliert mit anderen institutionellen Regelungen. Dies führt in der Tendenz zu verzerrten Parametern, wobei die Richtung dieser Verzerrung nicht bestimmt werden kann. Zudem weisen die verwendeten Indizes nur eine sehr geringe zeitliche Variation auf, die die Möglichkei-

ten einer genauen Bestimmung des kausalen Effekts des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung zusätzlich erschwert.

### Der neue Ansatz: Betriebliche Reaktionen im Zeitvergleich

In dieser Studie werden solche Probleme vermieden, indem zum einen Daten für Betriebe verwendet werden und zum anderen eine intertemporale Vorgehensweise (Vorher-Nachher-Vergleich) verfolgt wird, um die Auswirkungen der Veränderungen des Kündigungsschutzes in Deutschland zu modellieren.

Hier wird der Frage nachgegangen, ob die – mit der Veränderung des Schwellenwertes – vom Kündigungsschutz ausgenommenen Betriebe eine höhere Einstellungsbereitschaft aufweisen und inwieweit Arbeitnehmer ohne gesetzlichen Schutz häufiger entlassen werden. Damit kann gleichzeitig die Frage nach den Effekten der Veränderung des Schwellenwertes des Kündigungsschutzes auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit untersucht werden.

Um Antworten zu finden, wird die Personalentwicklung in Kleinbetrieben untersucht, deren Beschäftigte in Folge der mehrfachen Gesetzesänderungen in der jüngeren Vergangenheit zeitweise nicht dem Kündigungsschutz unterlagen. Die gesetzlichen Regelungen zum Kündigungsschutz können im Detail nachgezeichnet werden, indem die Zu- und Abgänge von Beschäftigten in Kleinbetrieben im Umfeld der Lockerung der Ausnahmeregelungen im Kündigungs-

*Der Kurzbericht basiert auf Thomas K. Bauer, Stefan Bender und Holger Bonin (2004): Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments, IAB-Discussionpaper No. 1 ([www.iab.de](http://www.iab.de)).*

*Thomas K. Bauer ist Mitglied des Vorstandes beim RWI in Essen und Professor an der Ruhr-Universität Bochum. Stefan Bender ist Mitarbeiter beim IAB (Kompetenzzentrum für empirische Methoden) und Holger Bonin ist stv. Programmdirektor beim IZA in Bonn. Die Autoren bedanken sich bei Mark Josenhans und Melanie Stamm (IAB/ITM) für die Unterstützung bei den Datenarbeiten.*

schutzgesetz vom Oktober 1996 sowie der anschließenden erneuten Verschärfung im Januar 1999 analysiert werden. Die Untersuchung beruht auf einer repräsentativen Stichprobe von fünf Prozent aller deutschen Betriebe mit weniger als 30 Mitarbeitern (vgl. **Methoden-Kasten** auf Seite 4). Die der Studie zugrunde liegende Datenbasis umfasst über 50.000 Betriebe mit fast 300.000 registrierten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Mit diesen Daten kann die für die Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes maßgebliche Zahl der Beschäftigten pro Betriebsstätte genau beobachtet werden.

Zu erwarten ist, dass Kleinbetriebe unterhalb der jeweils gültigen Mitarbeitergrenze höhere Zu- und Abgangsraten aufweisen als größere Betriebe, die dem Kündigungsschutz unterliegen. Darüber hinaus könnten Betriebe, die gerade unterhalb der gesetzlichen Schwelle liegen, geringere Einstellungsraten aufweisen, falls sie vermeiden wollen, in den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes hineinzuwachsen. Umgekehrt könnten Betriebe gerade oberhalb der gesetzlichen Schwelle Anreize haben zu schrumpfen, um auf diesem Wege für die verbleibenden Mitarbeiter eine Befreiung vom Kündigungsschutz zu erreichen.

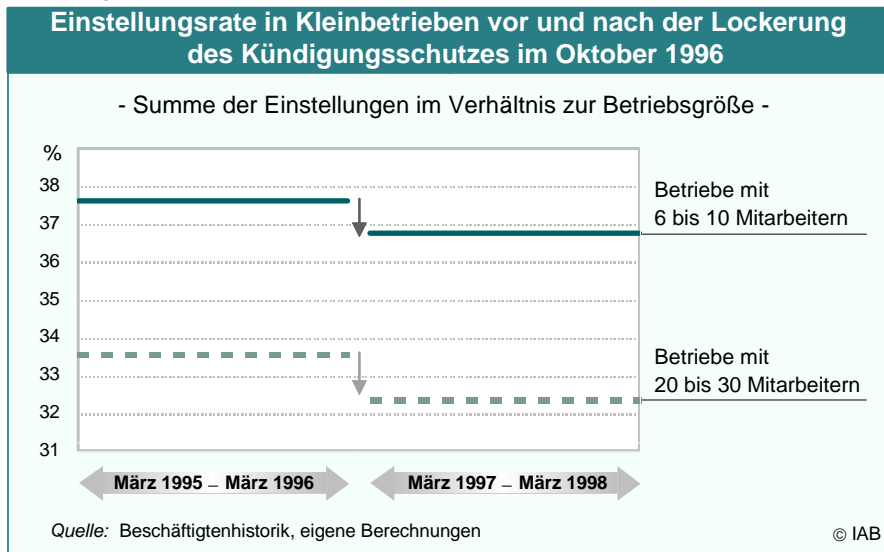
Empirisch wird somit überprüft, ob es in Betrieben, die ihren Status hinsichtlich des Kündigungsschutzes durch die gesetzlichen Änderungen der Vergangenheit gewechselt haben, zu vergleichsweise mehr oder weniger Einstellungen bzw. Entlassungen kommt.<sup>2</sup>

### Wirkung der Lockerung von 1996

**Abbildung 1** veranschaulicht diese Vorgehensweise anhand der Wirkungen des liberalisierten Kündigungsschutzes ab Oktober 1996. Vergleicht man das Einstellungsverhalten der Kleinbetriebe mit sechs bis zehn Mitarbeitern – die durch die Reform betroffen wurden – mit dem

<sup>2</sup> Zu- und Abgangsraten hängen natürlich nicht nur von rechtlichen Faktoren ab, sondern auch von anderen Rahmenbedingungen wie z.B. die konjunkturelle Lage, in der sich die Betriebe befinden. Deshalb muss ein Verfahren gefunden werden, dass diesem Sachverhalt Rechnung trägt. In dem verwendeten Differenzen-in-Differenzen-Ansatz spielt z.B. die konjunkturelle Lage keine Rolle mehr.

Abbildung 1



der nicht betroffenen Kleinbetriebe mit 20-30 Mitarbeitern zwischen März 95 und März 96, fällt auf, dass die Einstellungsrate bei den kleineren Betrieben grundsätzlich größer ist (37,61% bzw. 33,56%, vgl. auch **Tabelle auf S. 4**). Die empirisch zu beantwortende Frage ist jedoch, ob dieser Unterschied im Einstellungsverhalten der beiden Betriebs-typen nach Durchführung der Reform noch größer geworden ist, weil der Wegfall des Kündigungsschutzes Einstellungs-hindernisse in den kleineren Betrieben beseitigt.

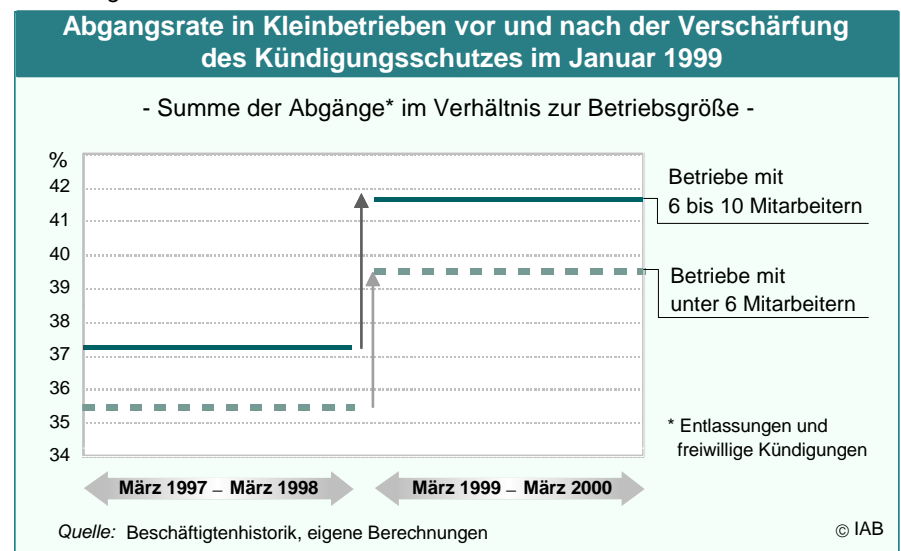
Ein Vergleich der Einstellungsquoten vor der Reform (im Zeitraum März 1995 bis März 1996) mit denen nach der Reform (März 1997 bis März 1998) zeigt zunächst, dass die Einstellungsbereitschaft in allen Betrieben abgenommen hat (von 37,61% auf 36,76% bzw. von 33,56% auf 32,37%). Dieser generelle Rückgang ist zu allererst das Ergebnis konjunktureller Einflüsse. Allerdings ist die Abnahme der Einstellungshäufigkeit bei den vom Kündigungsschutz befreiten Kleinbetrieben etwas schwächer als in der von der Maßnahme nicht betroffenen Vergleichsgruppe von Betrieben (0,85% vs. 1,19%). Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich die Lockerung des Kündigungsschutzes in einem ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld in der Tat positiv auf ihre Einstellungsbereitschaft ausgewirkt hat. Eine statistische Bewertung der Änderungen im Einstellungsverhalten im Anschluss an die Reform ergibt jedoch, dass die beobachteten Abweichungen zwischen Betrieben unterschiedlicher Größe nicht signifikant sind.

### Wirkung der Verschärfung 1999

**Abbildung 2** zeigt die Entwicklung der Abgänge aus Betrieben durch Entlassungen und freiwillige Kündigungen<sup>3</sup> nach der erneuten Verschärfung des Kündigungsschutzes im Januar 1999. Wenn der Kündigungsschutz Entlassungen verhindert, müsste die Abgangsrate aus den von der Gesetzesänderung betroffenen Betrieben mit sechs bis zehn Mitarbeitern nach der Reform zurückgehen. Tatsächlich sind in der Zeit vom März 1999 bis März 2000 jedoch mehr Beschäftigte ausgeschieden als im Vergleichszeitraum vor der Reform (die Abgangsrate stieg von 37,23% auf 41,61%). Verantwortlich hierfür ist sicher der damalige kon-

<sup>3</sup> In der Beschäftigtenstatistik kann leider nicht zwischen Entlassung und freiwilliger Kündigung unterschieden werden (vgl. *Methoden-Kasten*).

Abbildung 2



junkturelle, mit höherer beruflicher Mobilität verbundene wirtschaftliche Aufschwung. Die Abgänge aus den Betrieben wie die Neueinstellungen nahmen unabhängig von der Betriebsgröße deutlich zu. Da die Zunahme bei den Einstellungen stärker ausfiel als bei den Beschäftigungsabgängen, sind die Betriebe im beobachteten Zeitraum insgesamt gewachsen.

Trotzdem wäre zu erwarten, dass der Zuwachs in den Abgangsraten bei den von der Reform des Kündigungsschutzes betroffenen Kleinbetrieben deutlich kleiner ausfällt als bei nicht betroffenen Betrieben. **Abbildung 2** zeigt jedoch, dass keine signifikanten Abweichungen zum Verhalten einer Referenzgruppe von Betrieben mit unter fünf Mitarbeitern feststellbar sind: Die Abgangsrate ist dort von 35,50% auf 39,52% gestiegen. Statistische Tests führen zum gleichen Ergebnis, wenn wie zuvor als Kontrollgruppe größere Kleinbetriebe mit 20-30 Mitarbeitern herangezogen werden.

### Fazit

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass dort, wo es keinen Kündigungsschutz gibt, die Beschäftigungsdynamik nicht zunimmt. Die Änderungen der Schwellenwerte im deutschen Kündigungsschutzrecht hatten während der zweiten Hälfte der 90er Jahre weder auf die Zahl der Einstellungen noch auf die Zahl der Kündigungen einen messbaren Einfluss. Deshalb ist ein signifikanter Einfluss auf



das Beschäftigungsniveau bzw. die Arbeitslosigkeit ebenfalls auszuschließen.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass der bestehende Kündigungsschutz für die Arbeitsmarktentwicklung gänzlich irrelevant ist. Zum einen lässt sich im deutschen institutionellen Umfeld empirisch nicht ohne weiteres feststellen, wie sich größere Unternehmen ohne Kündigungsschutz verhalten würden. Zum anderen verändert der Kündigungsschutz möglicherweise die Struktur der Beschäftigung, indem z.B. mehr Teilzeitbeschäftigte, befristet Beschäftigte oder geringfügig Beschäftigte eingestellt werden. Der Kündigungsschutz könnte zu Lasten der schwächeren Gruppen am Arbeitsmarkt gehen, da die Arbeitgeber – um Entlassungen zu vermeiden – mehr Wert auf hochproduktive, stabile Beschäftigungsverhältnisse legen.

Darüber hinaus könnten die Unternehmen stärker auf flexible Arbeitszeiten setzen, um konjunkturelle Schwankungen abzufedern. Dieser Aspekt weist auf einen Zusammenhang zwischen dem bestehenden Kündigungsschutz und der aktuellen Arbeitszeitdiskussion in Deutschland hin. Auch brauchen institutionelle Änderungen eine gewisse Zeit, bis sie Wirkungen zeigen können.

		Zu- und Abgänge nach Betriebsgröße					
		1995 bis 1996	1997 bis 1998	1999 bis 2000	1995 bis 1996	1997 bis 1998	1999 bis 2000
<b>Betriebe mit ...</b>		<b>... 0 bis 5 Mitarbeitern</b>			<b>... 6 bis 10 Mitarbeitern</b>		
Einstellungsquote	Durchschnitt	46.177	49.976	55.273	37.611	36.764	42.196
	Standardabweichung	(1.016)	(1.425)	(815)	(1.835)	(587)	(623)
	vorher - nachher		-3.799 *	-5.297 *		-847	-5.432 *
Abgangsquote	Durchschnitt	34.623	35.496	39.520	39.182	37.231	41.606
	Standardabweichung	(427)	(435)	(432)	(478)	(427)	(461)
	vorher - nachher		-872	-4.025 *		1.951 *	-4.375 *
Beschäftigungsveränderung	Durchschnitt	11.553	14.480	15.752	-1.570	-467	590
	Standardabweichung	(867)	(1.174)	(578)	(1.777)	(451)	(67)
	vorher - nachher		-2.926 *	-1.272		-1.104	-1.057
<b>Betriebe mit ...</b>		<b>... 11 bis 20 Mitarbeitern</b>			<b>... mehr als 20 Mitarbeitern</b>		
Einstellungsquote	Durchschnitt	32.926	35.039	40.704	33.558	32.365	38.111
	Standardabweichung	(568)	(687)	(912)	(987)	(980)	(1.171)
	vorher - nachher		-2.112 *	-5.665 *		1.194	-5.746 *
Abgangsquote	Durchschnitt	35.828	35.649	40.168	35.201	33.946	37.527
	Standardabweichung	(490)	(540)	(598)	(898)	(868)	(859)
	vorher - nachher		178	-4.520 *		1.255	-3.581 *
Beschäftigungsveränderung	Durchschnitt	-2.902	-610	535	-1.642	-1.581	584
	Standardabweichung	(416)	(440)	(562)	(721)	(685)	(842)
	vorher - nachher		-2.291 *	-1.145		-61	-2.165 *

Hinweis: \* zeigt die Signifikanz beim 95 % Konfidenzintervall an;

Vorher-Nachher-Vergleich dieser Periode mit der vorangegangenen Periode (Mittelwerte)

Quelle: Beschäftigtenhistorik, eigene Berechnungen

## Impressum

**IAB Kurzbericht**  
Nr. 15 / 18.10.2004

**Redaktion**  
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

**Graphik & Gestaltung**  
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

**Technische Herstellung**  
Hausdruckerei der BA

**Rechte**  
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

**Bezugsmöglichkeit**  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
D-90327 Nürnberg  
telefonisch: 0911/179-3025  
online: www.iab.de

**IAB im Internet:**  
<http://www.iab.de>  
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

**Rückfragen zum Inhalt an**  
Stefan Bender, Tel. 0911/179-3082  
oder e-Mail: [stefan.bender@iab.de](mailto:stefan.bender@iab.de)  
**ISSN 0942-167X**

## Methodischer Anhang

*Basis der Analyse ist die Beschäftigtenhistorik. Über die Aggregation der Betriebsnummern wurden Betriebsangaben generiert. Für die Analyse wurde eine 5%ige Zufallsstichprobe aller Betriebe in West-Deutschland mit weniger als 30 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im März 1995, 1997 und 1999 gezogen. Betriebe aus der Landwirtschaft, Bergbau, Schifffahrt und Luftfracht sowie Non-Profit Betriebe wurden ausgeschlossen.*

*Die Betriebsgröße und alle anderen Kenngrößen wurden für ein Jahr beginnend jeweils im März für 1995/1996, 1997/1998 bzw. 1999/2000 monatlich berechnet. Betriebe, für die nicht in einem Jahr in allen Monaten eine Betriebsgröße vorlagen, wurde ebenfalls aus der Analyse ausgeschlossen. Es ist uns bewusst, dass durch diese Einschränkung mehr größere als kleinere Firmen für die Analyse verbleiben.*

*Durch den Wechsel der Betriebsnummer bzw. den Wechsel aus einer Lücke (sei es Arbeitslosigkeit oder Inaktivität) können Zu- bzw. Abgänge in den jeweiligen Betrieb berechnet werden. Bei den Abgängen kann leider nicht zwischen Kündigung des Arbeitnehmers und Arbeitgebers unterschieden werden. Demnach definieren wir Einstellungen als die Summe aller Eintritte in einem Betrieb und Abgänge als die Summe aller Austritte aus einem Betrieb zwischen den betrachteten Jahren. In der Tabelle sind auch Beschäftigungsveränderungen (netto) ausgewiesen. Dies ist die Differenz zwischen Einstellungen und Abgängen in einem Betrieb. Da die Summe der Eintritte bzw. Austritte von der jeweiligen Größe des Betriebes abhängt, betrachten wir Raten. Hierbei werden die Bewegungsgrößen (Zu- und Abgänge) durch die Größe des jeweiligen Betriebs zu Beginn der jeweiligen Periode geteilt.*