

Die Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes aus der Sicht institutionalistischer Arbeitsmarkttheorien*

Von Pia Dörsam

1. Einleitung

Angesichts Rekordzahlen in der Arbeitslosenstatistik mahnt die Bundesregierung einmal mehr eine Modernisierung – sprich Deregulierung – des Arbeitsrechts an (vgl. u.a. Handelsblatt Nr. 59. 22./23.3.96, S. 4). So soll das Kündigungsschutzgesetz (KSchG) erst für Betriebe mit mehr als 10, statt bislang 5 Beschäftigte gelten, was den Anteil der von den Regelungen betroffenen Betriebe von etwa einem Drittel auf ein Sechstel reduzieren und den Anteil der ungeschützten Beschäftigten von heute 25% auf 30% erhöhen würde (vgl. Rudolph, 1996, S. 3). Diese Änderung soll Zusatzeinstellungen in Kleinbetrieben fördern, womit der Kündigungsschutz indirekt als Beschäftigungshemmnis gebrandmarkt wird. Die Frage nach der Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes ist jedoch nicht neu, sondern steht seit den 80er Jahren im Brennpunkt der europäischen Debatte zur Arbeitsmarktflexibilisierung – eine Debatte, die zum Teil im Zugrundelegen divergierender wirtschaftstheoretischer Referenzmodelle wurzelt. Die Kritiker des Kündigungsschutzes, nach deren Meinung dieser entscheidend zur hohen, persistenten Arbeitslosigkeit und zum langsamen Beschäftigungswachstum in Deutschland beigetragen hat, stehen primär in neoklassischer Tradition, während sich seine Befürworter vornehmlich auf sogenannte institutionalistische Arbeitsmarkttheorien beziehen. Nach einer knappen Darstellung des deutschen Kündigungsschutzsystems und der Argumente der Kündigungsschutzkritiker, soll die, im Vergleich zur Neoklassik weniger bekannte, institutionalistische Sicht des Arbeitsmarktes vorgestellt und der Kündigungsschutz auf dem Hintergrund institutionalistischer Arbeitsmarkttheorien auf seine Beschäftigungsimplicationen hin untersucht werden. Abschließend werden die divergierenden neoklassischen und institutionalistischen Wirkungsannahmen auf ihren empirischen Gehalt hin überprüft.

* Verantwortlicher Herausgeber / editor in charge: F. B.

2. Darstellung des deutschen Kündigungsschutzes

Deutschland verfügt über einen im internationalen Vergleich stark differenzierten und umfassenden Kündigungsschutz. Wesentliche Kündigungsvoraussetzungen regelt das Bürgerliche Gesetzbuch, dessen Regeln durch Arbeits- und Kollektivverträge, Verfassungsrecht sowie arbeitsrechtliche Spezialgesetze ergänzt, überlagert und modifiziert werden. Bei Individualkündigungen wird zwischen einer außerordentlichen und einer ordentlichen Kündigung unterschieden. Erstere soll eine sofortige Auflösung des Arbeitsverhältnisses wegen eines gravierenden Grundes, z. B. einer Straftat, ermöglichen. Zweitere, welche für Arbeitnehmer mit über sechsmonatiger Beschäftigungsdauer in Betrieben mit mindestens sechs Beschäftigten (ab dem 1. 10. 96 aufgrund der Neuregelung des KSchG mindestens elf Vollzeitbeschäftigte) zur Anwendung kommt, beendet das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der gesetzlichen Kündigungsfrist, die mindestens vier Wochen beträgt. Eine ordentliche Kündigung muß „sozial gerechtfertigt“ sein, d.h. sie muß bedingt sein durch Gründe, die (1) in der Person des Arbeitnehmers (z.B. Krankheit) oder (2) in dessen Verhalten liegen (z.B. Verletzung von Arbeitsschutzbestimmungen). Oder es müssen (3) dringende betriebliche Erfordernisse vorliegen, die einer Weiterbeschäftigung entgegenstehen. Eine betriebsbedingte Kündigung gilt als nicht erforderlich, falls weniger einschneidende Maßnahmen (z.B. Kurzarbeit, Umsetzung oder Requalifizierung des betroffenen Arbeitnehmers) für den Betrieb tragbar sind. Sie ist zudem sozial ungerechtfertigt und damit ungültig, wenn bei der Wahl der zu kündigenden Arbeitnehmer („Sozialauswahl“) bestimmte soziale Kriterien (u.a. Alter, Betriebszugehörigkeitsdauer) nicht ausreichend berücksichtigt wurden (vgl. Kronke, 1994, S. 206 f.). Desweiteren ist eine ordentliche Kündigung in bestimmten Fällen ausgeschlossen, u.a. bei werdenden Müttern, Auszubildenden, Wehr- und Zivildienstleistenden sowie Mitgliedern von Betriebs- und Personalräten. Ein besonderer Kündigungsschutz gilt auch für Schwerbehinderte, deren Kündigung der Zustimmung der zuständigen Hauptfürsorgestelle bedarf.

Der individualrechtliche Kündigungsschutz wird in Unternehmen mit Betriebs- oder Personalrat kollektivrechtlich ergänzt. Plant ein Arbeitgeber eine Individualkündigung, muß er die Arbeitnehmervertretung unterrichten und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Diese kann der Kündigung widersprechen, falls sie gegen betriebliche Personalrichtlinien verstößt oder eine Weiterbeschäftigung bei Umsetzung oder Requalifizierung möglich wäre. Ihr Widerspruch verhindert die Kündigung nicht, doch verschafft er dem Arbeitnehmer Anspruch auf Weiterbeschäftigung während des Kündigungsschutzprozesses. Um einen Prozeß einzuleiten, muß der Arbeitnehmer binnen drei Wochen Klage erheben. Gibt das Arbeitsgericht dieser statt, gilt

das Arbeitsverhältnis als nicht aufgelöst. Falls eine Weiterbeschäftigung für den Arbeitnehmer unzumutbar ist, kann das Gericht den Arbeitgeber zu einer Abfindung verurteilen.

Bei Massenentlassungen muß der Arbeitgeber dem zuständigen Arbeitsamt unter Beifügung der Stellungnahme des Betriebsrates Anzeige erstatten. Bei Anzeige setzt eine einmonatige Sperrfrist ein. Das Landesarbeitsamt kann diese auf zwei Monate verlängern, damit die Arbeitsämter Zeit zur Vermittlung der Entlassenen gewinnen und die Belastung des regionalen Arbeitsmarktes abgemildert wird. Betriebsrat und Unternehmensleitung müssen sich zudem auf einen Sozialplan zur Milderung der Nachteile einigen, die Arbeitnehmern bei Betriebsänderungen entstehen, d.h. nicht nur bei Massenentlassungen, sondern auch, wenn ein Betrieb verlegt oder mit anderen zusammengeschlossen wird (vgl. u.a. Brox, 1993, S. 147 f.). Das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 (BeschFG), dessen Maßnahmen 1990 und 1994 um je fünf Jahre verlängert wurden, befreit neu gegründete Unternehmen für vier Jahre von der Sozialplanpflicht. Das BeschFG lockerte zudem Anwendungserfordernisse für Beschäftigungsformen wie befristete Arbeitsverträge und Arbeitnehmerüberlassungen, die keinem Kündigungsschutz unterliegen. Vor 1985 waren Vertragsbefristungen nur bei „sachlicher“ Begründung möglich. Diese Rechtfertigungspflicht entfiel bei Neueinstellungen und der Übernahme Auszubildender. Zudem wurde die maximale Befristungsdauer von 6 auf 18 Monate, die Höchstdauer bei Leiharbeit von 3 auf 6 Monate erhöht (vgl. Restle/Rockstroh, 1994, S. 16).

Zusammenfassend läßt sich der deutsche Kündigungsschutz als engmaschiges Netz rechtlicher und kollektivvertraglicher Regeln charakterisieren, in dem Kündigungen jedoch grundsätzlich möglich sind. Dabei muß berücksichtigt werden, daß die effektiven Anpassungskosten der Betriebe durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Lohnersatzleistungen bei Kurzarbeit und subventionierte Vorruhestandsregelungen gesenkt werden. Dennoch ist umstritten, ob sich eine solch weitgehende Beschränkung der Vertragsfreiheit rechtfertigen läßt.

3. Der Kündigungsschutz aus Sicht der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie

Kritikern aus Wirtschaftswissenschaften¹ und Rechtswissenschaften² werfen dem deutschen Kündigungsschutz aus mehreren Gründen eine ne-

¹ Vgl. auch für die Kritikpunkte im einzelnen: Besters (1990, S. 29 ff.), Schellhaaß (1986, S. 87 ff.), Soltwedel et al., (1990, S. 134 ff.), Kronberger Kreis (1986, S. 3 ff.), Meyer (1989, S. 209-222), Molitor (1986, S. 59-71).

² Vgl. u.a. Reuter (1982, S. 165-199).

gative Beschäftigungswirkung vor. Erstens erhöhe er (durch Verzögerungen, Abfindungen, Gerichtskosten etc.) die Arbeitskosten. In Phasen rückläufiger Arbeitskräftenachfrage verlangsame dies zwar die Belegschaftsreduzierung, doch senke der höhere Erwartungswert der Arbeitskosten die Einstellungsbereitschaft im Konjunkturaufschwung. Ein erhöhtes Arbeitsvolumen würde stärker durch Rationalisierung und Überstunden bewältigt. Auch hemmten Kündigungsregulierungen die notwendige quantitative und qualitative Anpassung der Beschäftigung an konjunkturelle Auslastungsschwankungen und an die Erfordernisse des Strukturwandels. Sie erschwerten die Einführung technologischer Innovationen, da hohe Entlassungskosten Betriebe davon abhielten, ihre Belegschaft durch Entlassungen und Neueinstellungen an die neuen Qualifikationsvoraussetzungen anzupassen. Dadurch werde der Übergang von Arbeitskräften aus niedergehenden in wachsende Branchen verlangsamt. Diese Flexibilitätsdefizite wirkten sich negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Betriebe und somit auch auf die Beschäftigung aus.

Zweitens beeinträchtige der Kündigungsschutz die Struktur der Arbeitskräftenachfrage. Zum einen führe der stärkere Kostendruck zu einem selektiveren Einstellungsverhalten. Dies verschlechtere die Situation geringqualifizierter, wettbewerbsschwacher Arbeitnehmer, deren Produktivität nicht ausreicht, um die zusätzlichen Beschäftigungsfixkosten zu decken. Desweiteren hemmten Zusatzbelastungen des besonderen Kündigungsschutzes die Einstellung der davon betroffenen besonders schutzbedürftigen Personen. Zum anderen werde ein Ausweichen der Arbeitgeber auf atypische Beschäftigungsformen und Subkontrakte an Kleinstunternehmen, die keinem Kündigungsschutz unterliegen, gefördert. Dies stärke mittelfristig die Segmentierung des Arbeitsmarktes in einen schrumpfenden Kern hochqualifizierter und -dotierter Arbeitsplätze und einen wachsenden Rand von Niedriglohnbeschäftigten mit geringem Sicherheits- und Qualifikationsniveau.

Der Kündigungsschutz hat aus wirtschaftsliberaler Sicht nicht nur den Preis einer geringeren allokativen Effizienz. Auch seine Gerechtigkeit wird mit dem Argument in Frage gestellt, daß der hohe Bestandsschutz der Beschäftigten (Insider) zu Lasten der Einstellungs- und Einkommenschancen der Arbeitsuchenden (Outsider) gehe. Der mäßigende Einfluß, den Arbeitslose durch Lohnunterbietung im Lohnfindungsprozeß haben sollten, komme aufgrund der Kündigungskosten weniger zur Wirkung. Folge dieser Insider-Outsider-Problematik sei eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit, inklusive der damit verbundenen wohlfahrtsstaatlichen Kosten.

Referenzrahmen diese Kritikpunkte ist eine neoklassische Sicht des Arbeitsmarktes. Im neoklassischen Standardmodell werden keine Unterschiede zwischen einer Käufer-Verkäufer-Beziehung auf dem Gütermarkt und einem Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis anerkannt. Letzteres stellt ei-

nen „unpersönlichen diskreten Tausch von Arbeit gegen Lohn“ dar (Schrüfer, 1988, S. 32). Vertragsleistungen gelten als vollständig spezifiziert und werden von den Vertragspartnern gleichzeitig erbracht. Langfristige Arbeitsverträge lassen sich in diesem Rahmen als „sequential spot contracts“ (Biehler / Brandes, 1981, S. 138) erklären: Mit jeder Änderung der Arbeitsaufgabe oder -intensität macht ein Arbeitgeber implizit ein neues Angebot, das der Arbeitnehmer durch Weisungserfüllung annehmen oder durch Kündigung ablehnen kann. Es ist im Grunde genommen gleichgültig, ob ein Arbeitgeber stets denselben oder jeden Tag einen anderen Arbeitnehmer beschäftigt, denn eine kontinuierliche Arbeitsbeziehung hat keine transaktionskostensenkende oder produktivitätssteigernde Wirkung. Die Arbeitsproduktivität aller Arbeitnehmer ist aufgrund der Homogenitätsannahme identisch. Sie ist durch die Produktionstechnik determiniert und läßt sich aufgrund der vollkommenen Markttransparenz kostenlos überwachen, um eine Gleichheit von Grenzproduktivität und Reallohn sicherzustellen. Der Bestand eines Beschäftigungsverhältnisses stiftet keinerlei Zusatznutzen; aufgrund vernachlässigbarer Transaktionskosten ist jederzeit ein kostenloser Vertragspartnerwechsel möglich.

Erweiterungen des neoklassischen Standardmodells, die sich mit der Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes beschäftigen – wie die Einstellungszurückhaltungsthese von Flanagan (1993), dynamische Arbeitsnachfragemodelle (vgl. u.a. Bentolila / Bertola, 1990; Long / Siebert, 1983) sowie Insider-Outsider-Modelle (vgl. u.a. Lindbeck / Snower, 1988) –, berücksichtigen, daß dem Arbeitgeber durch eine Personalanpassung an Nachfrage- und Faktorpreisänderungen Anpassungskosten bei Entlassung bzw. Einstellung und betriebsfinanzierter Einarbeitung entstehen. Neben der „Nulltransaktionskosten“-Annahme werden i.d.R. auch die Prämissen der Homogenität der Arbeit, der vollständigen Markttransparenz sowie der unendlich schnellen und kostenlosen Reaktion der Wirtschaftssubjekte auf Datenänderungen modifiziert. Produktivitätssteigernde Wirkungen stabiler Arbeitsbeziehungen bleiben jedoch weiterhin ausgeklammert. Wie im folgenden zu zeigen ist, ändert sich bei Zugrundelegen institutionalistischer Annahmen bezüglich der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, auch die Einschätzung der Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes.

4. Der Kündigungsschutz aus Sicht institutionalistischer Arbeitsmarkttheorien

4.1 Der Arbeitsmarkt aus institutionalistischer Sicht

Unter dem Oberbegriff „institutionalistische Arbeitsmarkttheorien“ werden neoinstitutionalistische und politisch-institutionelle Ansätze zusam-

mengefaßt, welche die Funktionsweise von Arbeitsmarktinstitutionen (z.B. individuelle oder kollektive Arbeitsverträge, die Mitbestimmung oder der Kündigungsschutz) und ihre Rolle im Wirtschaftsprozess untersuchen. *Neoinstitutionalistische Ansätze* oder Ansätze der Neuen Institutionenökonomie versuchen, aufbauend auf dem neoklassischen Paradigma, Arbeitsmarktinstitutionen und die damit verbundenen Transaktionskosten zu endogenisieren und zu analysieren (vgl. u.a. North, 1986; Williamson / Wachter / Harris, 1975). Unter Berücksichtigung des besonderen Charakters von Arbeitsverträgen zeigen sie, daß staatliche Beschränkungen der Vertragsfreiheit (z.B. durch den Kündigungsschutz) nicht nur effizienzmindernde Transaktionskosten erzeugen, sondern auch transaktionskostensenkend und insgesamt effizienzsteigernd wirken können. Neoinstitutionalistische Ansätze kritisieren also nicht die Neoklassik als Methode, sondern ihre undifferenzierte Übersetzung in wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen.

Im Unterschied dazu erachten *politisch-institutionelle Ansätze* die neoklassische Modellierung der Realität an sich als inadäquat. Vertreter dieser quantitativ-vergleichenden aber auch theoretisch-analytischen Forschungsrichtung (vgl. u.a. Matzner, 1992; Schmid, 1993; Sengenberger, 1994) sind stärker interdisziplinär orientiert³. Sie verstehen ein Wirtschaftssystem als „sozio-ökonomisches System“, das im Kontext der jeweiligen historisch bestimmten, sozialen und politischen Institutionen gesehen werden muß und nicht in einem raum-zeitlich abstrakten, universell gültigen Modell erfaßt werden kann. Während der Arbeitsmarkt in der Neoklassik einen Markt wie jeder andere darstellt, verkörpert er aus politisch-institutioneller Sicht eine „social institution“ (Solow, 1991). Diese wird nicht nur vom Lohnmechanismus gesteuert, sondern, je nach Arbeitsmarktkonstellation, auch von „Traditionen, Macht, Verhandlungen, Vertrauen, Solidarität und Bürgerrechten“ (WZB, 1994, S. 35).

Trotz ihrer Unterschiede erscheint es sinnvoll, die beiden Ansätze zusammenzufassen. Zum einen lassen sich die Forschungsbeiträge nicht so klar einordnen, wie es die skizzierte Trennung vermuten läßt. Zum anderen verbindet sie ein gemeinsames Verständnis von Institutionen als den Preismechanismus ergänzende, funktionsnotwendige Koordinationsmechanismen einer Marktwirtschaft. Aus dieser „dynamisch-komplementären“ Sichtweise (Matzner 1992, S. 119) gilt es, das institutionelle Gefüge laufend auf seine Funktionstüchtigkeit zu überprüfen und durch De- und Re-Regulierungen zu verbessern.⁴

³ Diese Ansätze gehen auf die Institutionalismusbewegung zurück, die sich in Ablehnung an Thorstein B. Veblen (1857-1929) und John R. Commons (1862-1945) dem Hauptstrom wirtschaftswissenschaftlicher Lehrmeinung, insbesondere der Neoklassik, seit Beginn dieses Jahrhunderts widersetzte.

⁴ Egon Matzner (1992, S. 119) grenzt diese „dynamisch-komplementäre“ Sicht gegenüber zwei anderen Positionen ab: Nach der „dynamisch-eliminatorischen Sicht-

Für das Verständnis der institutionalistischen Arbeitsmarktsicht sind die Arbeiten von Oliver E. Williamson, einem Vertreter der Neuen Institutionenökonomie, von zentraler Bedeutung. Folgende Annahmen Williamsons (1993, S. 10 ff.) liegen als ein Minimum an Modifikation des neoklassischen Standardmodells den meisten institutionalistischen Ansätzen zugrunde:

1. Im Gegensatz zum „homo oeconomicus“ verfügt der „institutional man“ aufgrund begrenzter kognitiver Fähigkeiten nur über eine beschränkte Rationalität („bounded rationality“). Da Informationen nur begrenzt verarbeitet werden können, ist die Annahme der vollkommenen Markttransparenz nicht mehr erfüllt und eine Planung stets unvollständig.
2. Die Arbeitsvertragspartner können sich opportunistisch verhalten und ihr Eigeninteresse durch Täuschung, Hinterlist oder gezielte Fehlinformation zu verwirklichen suchen.
3. Beziehungsspezifische Investitionen oder Faktorbesonderheiten („asset specificities“) können eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Arbeitsvertragspartnern erzeugen, da diese Investitionen bei Vertragspartnerwechsel nicht weiter genutzt werden können.

Auf Basis dieser Annahmen unterscheidet sich der Arbeitsmarkt durch zwei zentrale Eigenschaften von Gütermärkten: Erstens ist die Arbeitskraft nicht von der Person des Arbeitnehmers trennbar. Daher kann der Arbeitgeber nicht die Arbeitskraft selbst, sondern nur ein Verfügungsrecht über ihren Einsatz im Produktionsprozeß erlangen. Zweitens sind Arbeitsverträge bei begrenzter Rationalität zur Wahrung der unternehmerischen Anpassungsfähigkeit an geänderte Rahmenbedingungen und zur Senkung von Transaktionskosten meist als asymmetrisch spezifizierte „offene Zukunftsverträge“ gestaltet: Während der Lohn ex-ante vereinbart wird, erwirbt der Arbeitgeber nur ein Verfügungsrecht über die Arbeitskraft, das mit einer allgemeinen Weisungsbefugnis zur ex-post Bestimmung konkreter Arbeitsaufgaben im Arbeitsprozeß verbunden ist.⁵ Wird eine solche institutionalisierte

weise“ der Deregulierungsschule wird der Preismechanismus als einziger Koordinationsmechanismus des Arbeitsmarktes anerkannt. Exogen gesetzte Institutionen gelten daher als störend und sind zu eliminieren. Aus der „tendenziell bewahrenden Weltsicht“ der ordoliberalen Schule haben bestimmte Arbeitsmarktinstitutionen eine die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft konstituierende und sichernde Bedeutung. Doch zielt sie auf das Setzen eines festen ordnungspolitischen Rahmens und nicht, wie die dynamisch-komplementäre Schule, auf die Anpassung eines Institutionengefüges.

⁵ Die Wahl dieser Vertragsform läßt sich aus der geringen Eignung alternativer Kontrakttypen herleiten: So schreiben fixierte Terminkontrakte den konkreten Leistungsaustausch in der Zukunft durch ex-ante Regelungen fest, was dem Arbeitgeber keinen Spielraum läßt, um auf Marktveränderungen oder auf Innovationen zu reagieren. Zukunftskontrakte mit exakten Bedingungsvorbehalten gelten weder als formulierbar noch als durchsetzbar. Eine weitere Alternative, die fortlaufende Kontrakterneuerung, wäre bei nicht-trivialen Transaktionskosten ineffizient (vgl. Williamson / Wachter / Harris, 1975, S. 261 ff.).

stische Sicht des Arbeitsmarktes zugrundegelegt, lassen sich Verteilungs- und Effizienzaspekte zugunsten eines gesetzlichen Bestandsschutzes anführen. Aufgrund der hier zentralen Frage der Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes soll die verteilungspolitische Argumentation jedoch nur kurz skizziert werden.

4.2 Wirkungsanalyse des Kündigungsschutzes aus institutionalistischer Sicht

4.2.1 Verteilungsorientierte Rechtfertigung des Kündigungsschutzes

Im Gegensatz zur neoklassischen Annahme gleich mächtiger Arbeitsvertragspartnern betonen institutionalistische Wissenschaftler, daß eine Einflußasymmetrie zuungunsten des Arbeitnehmers besteht. Als traditionelle Begründung gilt die Möglichkeit eines anomalen Verlaufs der individuellen Arbeitsangebotskurve. Dieses als „Konkurrenzparadoxon“ (Stützel, 1982, S. 72) bezeichnete Phänomen wurde bereits von Walter Eucken (1968, S. 303 f.) angeführt, der sich aus diesem Grund für eine Mindestlohngesetzgebung aussprach. Neuere Argumente beziehen sich auf Dispositionsasymmetrien. Diese entstehen u.a. deshalb, weil Besitzer von Geld- und Realkapital anpassungsfähiger sind als Besitzer von Humankapital, das sich nur langfristig unter hohen Kosten verändern läßt. Auch ist die Möglichkeit der eigenen Unternehmertätigkeit für Arbeitnehmer eingeschränkt. Grund hierfür sind insbesondere Unvollkommenheiten des Kapitalmarktes, die sich als Problem der Vermögensverteilung erklären lassen: Ohne Sicherheiten erhalten Arbeitnehmer keine Kredite und ohne (Realkapital) Vermögen haben sie keine Sicherheiten aufzuweisen (vgl. Sesselmeier / Blauermel, 1990, S. 78).

Der Wettbewerb arbeitet effizient, wenn Arbeitsangebot und -nachfrage elastisch sind. Aufgrund obiger Dispositionsasymmetrien ist das Arbeitsangebot jedoch vergleichsweise unelastisch. Dies erklärt, warum sich Arbeitnehmer überhaupt der unternehmerischen Weisungsbefugnis unterwerfen, was dem Arbeitsverhältnis Elemente eines „hierarchischen Autoritätsverhältnisses“ (Sesselmeier, 1994, S. 140) verleiht. Die Weisungsmacht des Arbeitgebers ist jedoch begrenzt, da ein Arbeitnehmer kündigen kann. Dessen „Akzeptanzbereich“ (Schrüfer, 1988, S. 49) wird um so größer sein, je höher die Folge- oder Mobilitätskosten der Kündigung sind. Hierzu zählen Suchkosten, die Entwertung betriebsspezifischen Humankapitals, aber auch immaterielle Kosten, wie der Verlust informeller Beziehungen mit befreundeten Kollegen. Auf Unternehmerseite bestehen Mobilitätskosten aus Entlassungskosten sowie nicht-amortisierten Investitionskosten zum Erlangen betriebsspezifischer Qualifikationen (Such-, Einarbeitungs-, Ausbildungsko-

sten). Je größer die Mobilitätskostendifferenz zwischen Arbeitnehmer und -geber, um so ausgeprägter wird das Hierarchieverhältnis sein, das den Marktmechanismus ergänzen oder sogar ersetzen kann. Im Extremfall kann ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer unter Kündigungsandrohung zu übervertragsmäßigen Leistungen nötigen, die dessen Leistungsfähigkeit auf Dauer übersteigen. Auf diesem Hintergrund wird der Kündigungsschutz als ein Garant „fairer“ Vertragsbedingungen gewürdigt (Walwei, 1990, S. 129).

Eine Reduzierung des Machtgefälles in Arbeitsbeziehungen wird von Institutionalist*innen sogar als Voraussetzung für die Adäquanz der neoklassischen Effizienzanalyse erachtet. Effizienz bezieht sich auf subjektiv empfundene Nutzeinheiten. Nutzenstiftende Größen stellen in der neoklassischen Arbeitsangebots*theorie Einkommen und Freizeit (bei exogen gegebener Präferenzstruktur) dar. Arbeitsbedingungen oder -intensität gehen nicht in die Nutzenfunktion ein. Aus institutionalistischer Sicht ist die Effizienzanalyse verzerrt, wenn der Arbeitgeber den Arbeitnehmer zu Handlungen zwingen kann, die dessen ursprünglichen Akzeptanzbereich zwar überschreiten, die er aber aufgrund hoher Mobilitätskosten dennoch ausführt (vgl. Brandes et al., 1991, S. 123 f.). Diese Gefahr ist in der BRD dadurch eingeschränkt, daß eine personen- und verhaltensbedingte Kündigung nur möglich ist, wenn die Arbeitsintensität ein bestimmtes Minimum unterschreitet. So wird die Gefahr sozialer Abhängigkeit eingedämmt und eine langfristige Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten gefördert. Die Regeln zur betriebsbedingten Kündigung (Pflicht zur Prüfung von Weiterbeschäftigungsalternativen, Sozialauswahl) verhindern, daß Arbeitgeber diese zur Umgehung der Schutzfunktion der gesetzlichen Leistungsnormen nutzen, indem sie jenen Arbeitnehmern die besten Weiterbeschäftigungsaussichten zusichern, welche die Normen am meisten übererfüllen.

4.2.2 Effizienzorientierte Rechtfertigung des Kündigungsschutzes

Im neoklassischen Modellrahmen stellen Regulierungen Tauschbeschränkungen dar. Dabei wird angenommen, daß auch auf Arbeitsmärkten ein effizienter Tausch bei trivialen Transaktionskosten jederzeit zustande kommt. Im Gegensatz dazu kann aus institutionalistischer Sicht ein kooperatives Verhalten, das für beide Vertragspartner vorteilhaft wäre, an Marktunvollkommenheiten scheitern. Ausgangspunkt der Überlegung ist, daß bei unvollständig spezifizierten Arbeitsverträgen wechselseitige Informationsasymmetrien bezüglich impliziter (vertraglich nicht fixierter) Vereinbarungen bestehen. Hierzu zählt zum einen das „Karriereversprechen“ des Arbeitgebers, das Aufstiegsmöglichkeiten im Betrieb sowie die damit verbundenen Einkommens- und Beschäftigungssicherheit umfaßt. Zum anderen

geben Arbeitnehmer implizite „Leistungsversprechen“ ab. Über deren Erfüllung besteht insofern Unsicherheit, als Arbeitnehmer ihre Arbeitsintensität variieren und teils unbeobachtet „bummeln“ („shirking“) können. Kooperation läßt sich über eine Outputkontrolle erzwingen, wenn die Messung und Zurechenbarkeit einer Leistung individuell eindeutig und zu nicht-prohibitiven Kosten möglich ist. Diese Bedingungen sind bei komplexen Arbeitsbeziehungen jedoch oft nicht erfüllt (vgl. Walwei, 1990, S. 100ff.). In solchen Fällen kann der Kündigungsschutz aus institutionalistischer Sicht effizienzsteigernd wirken, indem er als übervertraglicher „sozialer Vertrauensmechanismus“ (Hardes, 1993, S. 80) die Gefahr opportunistischen Verhaltens senkt und eine produktive Kooperation fördert.

So zeigt ein spieltheoretisches Modell von Buttler und Walwei (1994), daß Verträge mit impliziten Bestandteilen eher eingehalten werden, wenn keine ex-ante Befristung besteht, sondern langfristige Arbeitsverträge mit unbestimmter Dauer abgeschlossen werden. Dies ist in Deutschland aufgrund der gesetzlichen Beschränkung der Kündigungs- und Befristungsfreiheit die Regel. Das spieltheoretische Modell verdeutlicht jedoch auch, daß die Vertragspartner Gelegenheit haben sollten, die Kooperationswilligkeit des anderen zu überprüfen. Auf den Arbeitsvertrag bezogen läßt sich dies durch eine Probefrist realisieren, welche als Anfangsphase eines permanenten Vertrages (mit geringem Kündigungsschutz) oder als befristetes Arbeitsverhältnis (ohne Kündigungsschutz) mit Aussicht auf einen Dauervertrag ausgestaltet werden kann. Letzteres wurde deutschen Betrieben durch das BeschFG von 1985 erleichtert.

Die These, daß die kündigungsschutzbedingte Beschäftigungsstabilität kooperations- und produktivitätssteigernd wirken kann, wird von anderen Arbeiten gestützt. So argumentiert u.a. Sengenberger (1994, S. 27), daß der Kündigungsschutz zwar die unternehmerische Fähigkeit zur sofortigen Anpassung des Beschäftigungsvolumens an Nachfrageänderungen („numerische Flexibilität“) beschränkt, jedoch die „funktionelle Flexibilität“, im Sinne einer Anpassungsfähigkeit an neue qualitative Arbeitsanforderungen aufgrund von Produkt- und Prozeßinnovationen, fördert. Spielt, wie in Evolutionsmodellen angenommen wird, der Innovationswettbewerb eine entscheidende Rolle, dann hängt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stark von der Bereitschaft der Arbeitnehmer ab, Neuerungen zu akzeptieren (vgl. Schmid, 1993, S. 238). Eine kündigungsschutzbedingte Beschäftigungsstabilität wirkt produktivitätssteigernd, wenn sie dazu beiträgt, daß Fortschritt weniger als Bedrohung wahrgenommen wird, sich Arbeitnehmer bereitwilliger an neue Arbeitsplätze einweisen lassen oder weitere Qualifikationen erwerben.

Steigt kündigungsschutzbedingt die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit, kann dies über mehrere Kanäle produktivitätssteigernd wirken. So

geht Thurow (1977, S. 118) in seinem Arbeitsplatzwettbewerbsmodell davon aus, daß die meisten kognitiven Berufsqualifikationen nicht exogen durch eine formelle Ausbildung, sondern durch „on-the-job-training“ erworben werden. Insofern kann eine höhere Beschäftigungsstabilität zum einen zur besseren Nutzung dieser „learning-by-doing“-Effekte führen. Zum anderen vermag sie u.U. die Bereitschaft erfahrener Mitarbeiter zu steigern, ihr arbeitsplatzspezifisches Wissen an neue Kollegen weiterzugeben. Ähnlich argumentiert Schmid (1992, S. 238), laut dem „tacit knowledge“ Erfahrungswissen darstellt, „das gewissermaßen in den Händen und Köpfen der Menschen und nicht in Hand- oder Lehrbüchern enthalten ist. Arbeitende Menschen werden sich hüten, dieses Wissen weiterzugeben, wenn damit aus Konkurrenzgründen Arbeitsplatz oder Lebensstandard gefährdet sind.“ Auch kann der Kündigungsschutz betriebspezifische Humankapitalinvestitionen⁶ und somit den (unternehmens-) „internen Arbeitsmarkt“⁷ fördern, da ansonsten Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen – insbesondere aus Angst des Arbeitnehmers vor opportunistische Verhalten des Arbeitgebers – scheitern könnten.

Beschäftigungsstabilität stellt jedoch keine Garantie für eine hohe Arbeitsproduktivität dar. Betrachten die Arbeitnehmer den Betrieb als einen „Schutzpark“, kann ein hohes Maß an Beschäftigungssicherheit auch die Leistungsbereitschaft und Innovationskraft erlahmen lassen. Damit Arbeitnehmer mehr als das gesetzlich definierte Minimum leisten, bedarf es zusätzlicher Anreize (z.B. Aufstiegsmöglichkeiten oder Gewinnbeteiligung).⁸ Auch kommt die produktivitätsfördernde Wirkung des Kündigungsschutzes

⁶ Letzteres läßt sich auch aus der Analyse „komplexer“ Arbeitsverhältnisse ableiten, welche vorliegen wenn die drei Williamsonschen (vgl. Williamson / Wächter / Harris, 1975, S. 31) Bedingungen (beschränkte Rationalität, Opportunismus, beziehungspezifische Investitionen) erfüllt sind. Bei begrenzter Rationalität und der Gefahr opportunistischen Verhaltens werden beide Partner versuchen, einen möglichst großen Teil der durch die beziehungspezifischen Investitionen erwirtschaftbaren „Kooperationsrente“ abzuschöpfen. Unter Kooperationsrente wird dabei der Ertrag verstanden, den Arbeitgeber und -nehmer durch Kooperation zusätzlich zur Summe der individuellen Einkünfte bei alternativer Mittelverwendung erzielen. Ist eine strikte Überwachung unmöglich und soll verhindert werden, daß diese Konstellation zur Ausnutzung oder zur monopolähnlichen Stellung des Arbeitnehmers führt, sind institutionelle Arrangements notwendig (z. B. Sanktionen gegen vorzeitige Kündigung, Regeln zur Bewältigung interner Konflikte). Fehlen diese, wird die benachteiligte Partei wenig Kooperationsinteresse haben und die rentenerzeugenden Eigenschaften abbauen bzw. beziehungspezifische Investitionen von vornherein unterlassen.

⁷ In den Segmentationstheorien versteht man unter dem internen Arbeitsmarkt eine administrative Einheit, in der Lohnfestsetzung, Allokation und Ausbildung durch institutionelle Regeln bestimmt werden, während der externe Arbeitsmarkt neoklassisch funktioniert (vgl. Keller, 1991, S. 188).

⁸ Dieser Aspekt wird von den Kritikern eines gesetzlichen Kündigungsschutzes hervorgehoben. So argumentiert u.a. Emerson (1988, S. 778), daß bummelnde Arbeiter mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit entlassen werden, was einen negativen Einfluß auf die Arbeitsleistung haben kann.

primär bei komplexer Teamarbeit mit hohen Humankapitalinvestitionen und variabler Technologie zum Tragen und weniger bei einfach erlern- und überwachbaren Tätigkeiten.

Bisher blieb ungeklärt, ob eine gesetzliche Regelung des Kündigungsschutzes der Königsweg der Beschäftigungssicherung darstellt, oder ob kollektive oder innerbetriebliche Abmachungen geeigneter sind. Daher soll im folgenden die *Frage nach der geeigneten Regulierungsebene* des Kündigungsschutzes diskutiert werden.

Eine erste Argumentationslinie, die von institutionalistischer Seite für eine staatliche (Mindest-) Regulierung angeführt wird, betont die Bedeutung der – dem „homo oeconomicus“ der allgemeinen Gleichgewichtstheorie unbekannten – Gerechtigkeitsvorstellungen für die Leistungsbereitschaft und die Produktivität der Arbeitnehmer.⁹ Diese sinkt laut motivationstheoretischer Ansätze (vgl. u.a. Akerlof / Yellen, 1988, S. 44 ff.; Brandes et al., 1991, S. 125), wenn sich Arbeitnehmer ungerecht behandelt fühlen, z.B. weil sie einen Lohn erhalten, der ihren Leistungen nicht angemessen erscheint, oder, weil der Arbeitgeber sie nach Gutdünken ohne berechtigten Grund entlassen kann. Trotz ihrer potentiell motivationsfördernden Wirkung werden Kündigungsschutzregeln in den USA jedoch selten in private Verträge aufgenommen und ihre gesetzliche Verankerung von vielen Arbeitgebern abgelehnt. Susan N. Houseman (1990, S. 191 ff.) erklärt diesen Widerspruch wie folgt: Kündigungsschutzregeln, welche die Rechte der Arbeitsvertragspartner neu definieren, schwächen die Arbeitgeberposition über ihren direkten Effekt hinaus, in dem sie die Erwartungen der Arbeiterschaft beeinflussen. Wie Arbeitnehmer auf eine Belegschaftsreduktion reagieren – sei es mit Leistungsreduktion oder Streikaktionen – hängt stark davon ab, was traditionell als Rechte des Managements und als sozial fair erachtet wird. Allein dadurch, daß über Themen wie Kündigungsfristen und Abfindungen verhandelt wird, können sich die Fairnesskriterien der Arbeitnehmer ändern. Dies kann Arbeitgeber vor privaten, expliziten Kündigungsregeln abschrecken, was wiederum als Beleg für die Notwendigkeit gesetzlicher Regulierungen angeführt wird.

Zweitens lassen sich mehrere volkswirtschaftliche Aspekte zugunsten staatlicher Regulierungen angeführen. Allgemein gültige Kündigungsregeln senken zum einen gesamtgesellschaftlich die Transaktionskosten, da separate, betriebsindividuelle Verhandlung und Kontrolle überflüssig werden

⁹ Gerechtigkeitsaspekte finden sich in der Klassik noch bei Adam Smith, nach dem „der ‚Antriebsmotor‘ des Eigennutzes sehr wohl durch Gerechtigkeitserwägungen, durch ein Gefühl für das ‚sittlich Richtige‘ eingeschränkt werden müsse und nur bei eigennützigem Handeln auf Basis der Grundsätze von Ethik und Moral mit dem privaten auch gleichzeitig der gesellschaftliche Wohlstand gefördert wird.“ (Ott / Winkel, 1985, S. 53).

(vgl. u.a. Schmid, 1992, S. 239). Zum anderen können sie aufgrund des aus der Versicherungsökonomie bekannten Problems der „adversen Selektion“ effizienzsteigernd wirken. Denn bei betrieblicher Regelung laufen Unternehmen, die legitime Kündigungsgründe festlegen, Gefahr, daß sich unter ihrem Bewerberpool ein überproportionaler Anteil von Bewerbern befindet, welche gerade so viel leisten wollen, daß sie keinen Anlaß für eine begründete Kündigung geben (sogenannte „talented shirker“). Durch allgemeine Kündigungsschutzregeln würden, so David I. Levine (1991, S. 294 ff.), die leistungsunwilligen Bumelanten gleichmäßiger über die Betriebe verteilt, so daß die Effizienzgewinne durch mehr Beschäftigungsstabilität die Produktivitätseinbußen durch Bummeln mit größerer Wahrscheinlichkeit übersteigen.

Die angeführten Aspekte sprechen zwar für eine allgemeine, jedoch nicht zwingenderweise für eine gesetzliche Regulierung des Kündigungsschutzes. Es gilt also zu klären, warum aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nicht auf tarifvertragliche Kündigungsbestimmungen zurückgegriffen werden kann. Hierfür spricht erstens, daß tarifvertragliche Bestimmungen nur dann einen allgemein verbindlichen Charakter haben, wenn ein hoher Teil der Beschäftigungsverhältnisse durch Tarifverträge geregelt ist. Wenngleich dies in Deutschland im internationalen Vergleich häufig zutrifft, so ist auch hierzulande eine Tarifbindung besonders in mittelständischen Unternehmen keineswegs mehr die Regel. So gaben in einer Umfrage der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. nur 56% der befragten Unternehmen an, Mitglied im Arbeitgeberverband zu sein. Bei Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten liegt dieser Anteil sogar nur bei 35% (vgl. ASU, 1996, Tabelle 1). Ein rein tarifvertraglicher Kündigungsschutz würde sich auf nicht-tarifgebundenen Unternehmen nicht erstrecken, es sei denn die entsprechenden Flächentarifverträge würden für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Zudem ist zu berücksichtigen, daß bei der Anwendung der Tarifverträge dem Betriebsrat als legitimierte Kontroll- und Durchsetzungsinstanz eine wichtige Rolle zukommt. Jedoch ist auch die Existenz von Betriebsräten stark von der Branche und Unternehmensgröße abhängig. Zum einen besteht das Recht der Betriebsratwahl gemäß § 1 BetrVG erst, wenn in einem Betrieb mindestens fünf Arbeitnehmer beschäftigt sind. Zum anderen wird das Recht der Betriebsratbildung insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen häufig nicht genutzt. Beispielsweise verfügten 1987 nur ein Drittel der betriebsratsfähigen mittelständischen Betriebe (mit weniger als 500 Beschäftigten) der Metallindustrie über einen Betriebsrat. In Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten betrug die Betriebsratsquote sogar nur 14% (vgl. Wassermann, 1992, S. 29ff.). Angesichts der vergleichsweise geringen Tarifbindung und der niedrigen Betriebsratsquoten mittelständischer

Unternehmen besteht die Gefahr, daß der Kündigungsschutz bei rein tarifvertraglicher Regelung zu einem Privileg der Beschäftigten in Großunternehmen degenerieren würde.

Ein weiteres gesamtwirtschaftliches Argument zugunsten gesetzlicher Regulierungen lautet, daß dadurch bei Massenentlassungen die negativen „spill-overs“ auf den regionalen Wirtschaftsraum, dessen Belange nicht zwangsläufig in das Kalkül der Tarifpartner eingehen, begrenzt werden. Bestehen gesetzliche Informationspflichten, können Regierungsbehörden rechtzeitig adäquate Beratungs-, Trainings- und Stellenvermittlungsdienste anbieten. Auch können die betroffenen Arbeitnehmer früher mit der Stellensuche beginnen, in allgemeines statt betriebspezifisches Humankapital investieren und in expandierende Industrien abwandern (vgl. Hamermesh, 1985, S. 9 f.). Beides kann die Dauer der Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosenunterstützung senken. Durch Abfindungs-, Sozialplankosten oder Strafen bei Nichtinformation der Regierungsbehörde wird ein Teil der externen Kosten internalisiert, was zu weniger Entlassungen führen kann (vgl. Housman, 1990, S. 195 ff.).

Ein weiterführender Argumentationsstrang sieht den Kündigungsschutz als notwendige Institution, um eine Volkswirtschaft auf einen stärker zukunftsorientierten Entwicklungspfad zu lenken und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit mittel- und langfristig zu sichern. Markttransaktionen haben aus dieser Sicht (unter Verweis auf das international niedrige US-amerikanische Niveau an Beschäftigungsstabilität, Fortbildung und langfristigem Produktivitätswachstum) einen zu kurzen Zeithorizont. Als Folge dieses „Shorttermism“ werden notwendige Investitionen, insbesondere in Humankapital, vernachlässigt. Indem der Kündigungsschutz die Kosten des Belegschaftsaustausches erhöht, veranlaßt er die Betriebe, ihrer Personalpolitik einen längeren Zeithorizont zugrunde zu legen (vgl. u.a. Boyer, 1993, S. 107 ff.; Matzner, 1992, S. 122) und bietet so einen Anreiz bei neuen technologischen Anforderungen rechtzeitig Fortbildungen durchzuführen. In Analogie zur Umweltproblematik wird „dumping“ und Neukauf im Vergleich zum „recycling“ verteuert und so „social pollution“ (Sengenberger, 1994, S. 28) in Form einer Abgabe unangemessen qualifizierter Arbeitskräfte in die Arbeitslosigkeit, welche wohlfahrtsstaatliche Kosten erzeugt, reduziert.

Dieser Aspekt ist von zentraler Bedeutung, wenn gezeigt werden soll, daß der gesetzliche Kündigungsschutz Arbeitnehmer *und* -geber zu mehr Aus- und Fortbildungsmaßnahmen anregt. Denn interpretiert man den Kündigungsschutz allein als vertrauensbildende Maßnahme in Arbeitsverträgen, welche die Bereitschaft zur gegenseitigen Kooperation fördert, läßt sich mit Recht wie Osbild (1994, S. 136) kritisieren, daß dieser die Humankapitalin-

vestitionen des Arbeitgebers kaum beeinflussen kann, da die Kündigungsmöglichkeiten des Arbeitnehmers nicht eingeschränkt werden. Der Arbeitgeber sieht sich zwar mit und ohne gesetzlichen Kündigungsschutz der Gefahr ausgesetzt, daß ein Arbeitnehmer kündigt und damit einen Teil der dem Arbeitgeber zufallenden Erträge der Humankapitalinvestition vernichtet. Doch bietet ihm der gesetzliche Kündigungsschutz zusätzliche Anreize, dieses Risiko einzugehen, um in Form einer internen Flexibilisierung auf externe Flexibilitätsschranken zu reagieren.

Die potentiell vertrauensbildenden und effizienzsteigernden Wirkungen des Kündigungsschutzes werden auch von Deregulierungsbefürwortern nicht prinzipiell negiert. Doch stellen sie die Wichtigkeit jener Aspekte, die für einen staatlichen Kündigungsschutz sprechen, in Frage. Dabei lautet das zentrale Argument, das Deregulierungsbefürworter unter Bezug auf die Theorie impliziter Kontrakte¹⁰ anführen, daß Kündigungsregeln, die für beide Seiten wünschenswert sind, nach dem Subsidiaritätsprinzip der privaten Initiative überlassen werden sollten. Qualifizierte Arbeitnehmer genießen demnach aufgrund betriebsspezifischer Humankapitalinvestitionen, an deren Amortisierung Arbeitgeber interessiert sind, einen „natürlichen Kündigungsschutz“. Unterbleiben private Vereinbarungen, könnten auch staatliche Regulierungen kein höheres Schutzniveau erzwingen, was mit Verweis auf die hohe Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer zu belegen versucht wird (vgl. Soltwedel et al., 1990, S. 156 und 181).

Im Kern beruhen die Argumente für und wider den gesetzlichen Kündigungsschutz auf den widerstreitenden Konzepten von Markt- und Staatsversagen. Befürworter der Gesetzesregelung betonen die Vorteile exogen stabilisierter Arbeitsbeziehungen und zeigen dabei ein großes Vertrauen in die Fähigkeit von Gesetzgebern und Gerichten, marktsuperiore Lösungen zu finden. Ihre Kritiker verweisen auf mögliche dysfunktionale Nebeneffekte und sprechen freiwilligen Verträgen eine größere Effizienz zu, wobei sie jedoch Wirkungsinterdependenzen zwischen dem gesetzlichen Kündigungsschutz und anderen Arbeitsmarktinstitutionen häufig vernachlässigen. Da die Kündigungsschutzdebatte letztlich auf divergierenden Grundkonzeptionen beruht, ist man auf Versuche der empirischen Falsifikation der jeweiligen Thesen angewiesen.

¹⁰ Modelle impliziter Kontrakte erklären inflexible Löhne mit der Risikoaversion der Arbeitnehmer, die einen Lohnabschlag hinnehmen, wenn das Unternehmen ihnen dafür – implizit – einen über den Konjunkturzyklus konstanten Lohn zusichert. Obwohl das „Lohn-Versicherungs-Paket“ die durchschnittlichen Beschäftigungsschwankungen erhöht, profitieren jene Arbeitnehmer, mit denen implizite Kontrakte abgeschlossen werden (Stammebelegschaft) davon, da sie aufgrund hoher betriebspezifischer Humankapitalinvestitionen nicht vom erhöhten Beschäftigungsrisiko betroffen sind. Das höhere Niveau an Beschäftigungsschwankungen und -risiko geht zu Lasten der Randbelegschaft, mit der keine impliziten Kontrakte abgeschlossen werden (vgl. Neubäumer, 1989, S. 360 f.).

5. Empirische Evidenz zu den Wirkungen des Kündigungsschutzes

Im folgenden werden empirische Befunde zu zwei Kernfragen der Kündigungsschutzdebatte dargestellt.¹¹ Erstens, beeinträchtigt der Kündigungsschutz, wie seitens seiner wirtschaftsliberalen Kritiker behauptet, Einstellungsverhalten, Beschäftigungsniveau und -struktur? Zweitens, fördert der gesetzliche Kündigungsschutz, wie seine Befürworter betonen, Beschäftigungsstabilität, Humankapitalinvestitionen und Arbeitsproduktivität?

5.1 Wirkung des Kündigungsschutzes auf Einstellungsverhalten, Beschäftigungshöhe und -struktur

5.1.1 Wirkungsanalyse in Form internationaler Vergleiche

Zur empirischen Erfassung der Wirkung des Kündigungsschutzes bieten sich internationale und intertemporale Vergleiche an. Bei ersten müssen die nationalen Kündigungsschutzsysteme vorab nach ihrer Rigidität skaliert werden, was anhand von Unternehmensbefragungen und / oder statistischer Rigiditätsindikatoren (z.B. Kündigungsfrist, Höhe der Abfindungszahlungen, Häufigkeit und Kosten arbeitsgerichtlicher Verfahren) vorgenommen wird. Beim Vergleich der Ergebnisse unterschiedlicher Studien (siehe Anhang) fallen große Unterschiede auf. Insbesondere bei den Unternehmensbefragungen variiert die Skalierung stark in Abhängigkeit von der genauen Fragestellung. Im Durchschnitt wird dem deutschen Kündigungsschutzsystem jedoch eine mittlere Rigidität zugesprochen.

Auf Basis einiger dieser Skalierungen wurde die Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes analysiert. Eine Korrelationsanalyse basierend auf den Ergebnissen der EU-Umfrage von 1989 zeigt folgendes: Je „rigider“ der Kündigungsschutz eines Landes, um so niedriger ist tendenziell der jährliche Anteil der Entlassungen (als Prozent der Beschäftigten) und um so verzögerter und schwächer reagiert diese Entlassungsquote auf Konjunkturschwankungen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1993, S. 179ff.). Von der Rigidität eines Kündigungsschutzsystems läßt jedoch nicht direkt auf eine Beeinträchtigung der betrieblichen Effizienz schließen. Denn vergleicht man die vier größten EU-Länder, zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen Rigidität und öffentlichen Ausgaben für spezielle Umstrukturierungsmaßnahmen, welche die betrieblichen Kosten der Regulierungen teilweise kompensieren (vgl. WZB-Mitteilungen, 1993, S. 5).

¹¹ Für eine ausführlichere Darstellung der empirischen Evidenz siehe Dörsam (1995).

Die meisten analytischen Studien beziehen sich auf eine „gemischte“ Rigiditätsrangfolge, die Giuseppe Bertola auf Basis von Unternehmensbefragungen und Rigiditätsindikatoren gewann. Nach Bertolas Korrelationsanalysen für 1962 bis 1986 weisen Länder mit hoher Regulierungsdichte tendenziell einen geringeren Rückgang von Beschäftigtenzahl, Gesamtarbeitsstunden und Output in wirtschaftlich schlechteren Zeiten sowie eine höhere Persistenz der Arbeitslosigkeit auf. Doch läßt sich kein eindeutig negativer Effekt auf das langfristige Arbeitslosigkeitsniveau erkennen. Auf Basis der empirischen Evidenz und theoretischer Überlegungen resumiert Bertola (1990, S. 878): „Job security provisions should not be too quickly blamed for European countries' poor employment performance“.

5.1.2 Wirkungsanalyse in Form intertemporaler Vergleiche

Für einen intertemporalen Vergleich bietet sich eine Wirkungsanalyse des Beschäftigungsförderungsgesetzes (BeschFG) von 1985 an. Geht man davon aus, daß der Kündigungsschutz Einstellungen hemmt, so müßte das BeschFG im Umkehrschluß durch die Erleichterung des Abschlusses befristeter Verträge beschäftigungsfördernd gewirkt haben. Empirische Studien zu dieser Thematik aus den Jahren 1987 (vgl. Büchtemann / Höland 1989) und 1992 (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1994) zeigten folgendes:

1. Die Nutzung der neuen Befristungsoptionen beschränkt sich – wie das Fluktuationsgeschehen in der BRD insgesamt – auf eine Minderheit der Betriebe. Nur 7% aller befristeten Neueinstellungen (bis zum Jahre 1987) wurden durch das BeschFG erst ermöglicht. Diese „originären“ Befristungsfälle konzentrierten sich auf 4% aller Betriebe, welche meist schon vor dem BeschFG Vertragsbefristungen vorgenommen hatten und diese Praxis seither überdurchschnittlich verstärkten. Weitere Befristungen erfolgten unter Veweis auf das BeschFG, was auf die rechtstechnische Vereinfachung durch den Wegfall der „sachlichen Begründungspflicht“ und auf eine erhöhte subjektive Rechtssicherheit zurückgeführt wird.
2. Hauptmotiv der Befristung war die verlängerte Erprobung neu eingestellter Mitarbeiter. Das von Deregulierungsbefürwortern hervorgehobene Motiv der reibungsloseren Personalanpassung und der von der Bundesregierung erhoffte Überstundenabbau hatten aus Sicht der Betriebe eine untergeordnete Bedeutung. Der direkte Zusatzbeschäftigungseffekt des BeschFG ist dementsprechend gering. Nur etwa ein Fünftel der originären Befristungsfälle (oder 1,5% aller befristeten Neueinstellungen) wurde in Betrieben vorgenommen, die aufgrund des BeschFG zusätzlich einstellten. Der langfristige Nettobeschäftigungseffekt ist noch niedriger,

da etwa die Hälfte der originären Befristungsfälle nach Vertragsablauf nicht in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen wurden.

3. Die These der einstellungshemmenden Wirkung des deutschen Kündigungsschutzes wird nicht nur indirekt, sondern auch direkt durch Angaben befragter Personalleiter entkräftet. Diese bestätigten zwar (zu 69%) eine gestiegene Einstellungszurückhaltung, doch verneinten sie mehrheitlich (76%), daß der allgemeine Kündigungsschutz das Einstellungsverhalten negativ beeinflusst. Allerdings zeigt rund die Hälfte der untersuchten Betriebe Zurückhaltung bei Stellenbewerbern mit besonderem Kündigungsschutz, vor allem bei Schwerbehinderten und jungen Männern, die ihren Wehr- oder Zivildienst noch nicht geleistet haben.

Die Konzentration des Befristungs- und Fluktuationsgeschehens auf wenige Betriebe deutet darauf hin, daß der Kündigungsschutz eine externe Personalanpassung nicht allgemein verhindert und nicht regulative, sondern vornehmlich betriebswirtschaftliche Faktoren das Anpassungsverhalten beeinflussen. Dabei kennzeichnet ein Vergleich betrieblicher Profile die interne Personalanpassung (als Alternative zur Vertragsbefristung) als Element einer erfolgreichen Personalstrategie. So zeichnen sich Betriebe des verarbeitenden Gewerbes und der qualifizierten Dienstleistungen durch ein überdurchschnittliches Qualifikationsniveau ihrer Beschäftigten sowie eine unterdurchschnittliche Personalfluktuation und Befristungshäufigkeit aus. Eine extensive Personalanpassung betreiben überdurchschnittlich häufig schrumpfende, lohnkostenintensive Unternehmen im Bau- und einfachen Dienstleistungsbereich mit unterdurchschnittlich qualifizierten Belegschaften. Diese Betriebe klagten auch signifikant häufiger als die übrigen Unternehmen der Privatwirtschaft (59% statt 30%) über Probleme bei der Personalrekrutierung. Vor diesem Hintergrund spricht sich Büchtemann, der die erste Untersuchung durchführte, gegen eine weitere Lockerung des Kündigungsschutzes aus. Kurzfristig seien primär Mitnahmeeffekte jener Minderheit von Betrieben zu erwarten, die ohnehin ein externe Anpassungsstrategie betrieben und nicht gerade die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie ausmachten. Mittelfristig sei ein schnellerer Beschäftigungsabbau im Konjunkturabschwung möglich, was sich – über den Konjunkturzyklus betrachtet – negativ auf die langfristige Gesamtbeschäftigung auswirken kann. Doch zeigt sich auch, daß eine die Rechtssicherheit und -transparenz steigernde Modifikation der Kündigungsvorschriften (z.B. eine Präzisierung legaler Kündigungsgründe) das Einstellungsverhalten positiv beeinflussen könnte.

5.1.3 Wirkungsanalyse des besonderen Kündigungsschutzes

Am Beispiel Schwerbehinderter soll auf die Wirkung des besonderen Kündigungsschutzes eingegangen werden. Nach der Insider-Outsider-Theorie haben Mitglieder besonderer Schutzgruppen ein höheres Verbleiberisiko in der Arbeitslosigkeit zu befürchten. Tatsächlich haben arbeitslose Schwerbehinderte eine unterdurchschnittliche Abstromrate aus der Arbeitslosigkeit (d.h. die Relation von Einstellungen arbeitsloser Schwerbehinderter zu arbeitslosen Schwerbehinderten insgesamt ist sehr niedrig). Auch ist der Anteil Langzeitarbeitsloser unter den arbeitslosen Behinderten mehr als doppelt so hoch wie bei durchschnittlichen Arbeitslosen. Doch muß erstens berücksichtigt werden, daß fast drei Viertel der arbeitslosen Schwerbehinderten mindestens 45 Jahre alt sind, womit zwei vermittlungshemmende Kriterien zusammentreffen (vgl. Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen, 1992, S. 32). Zweitens ist die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden für Behinderte vergleichsweise gering. So machten Schwerbehinderte zwischen 1985 und 1989 konstant etwa 3,2% der Zuströme in die Arbeitslosigkeit aus, während ihr Anteil an den Erwerbstätigen 4% betrug (vgl. Buttler / Walwei, 1993, S. 264). Die Beschäftigungswirkung des besonderen Kündigungsschutzes ist somit keineswegs eindeutig negativ.

Zudem zeigt der Vergleich mit den USA, daß nicht-regulative Faktoren bei der geringen Nachfrage nach behinderten Arbeitskräften eine wichtige Rolle spielen. In den USA haben Behinderte im Vergleich zu Nicht-Behinderten nicht nur ein geringeres Einkommen als in Deutschland, sie sind auch weniger in den Arbeitsmarkt integriert. Ein Grund für die höhere Erwerbstätigkeit in Deutschland ist das Quotensystem, nach dem Betriebe ab 16 Arbeitnehmern mindestens 6% Schwerbehinderte beschäftigen oder eine Ausgleichsabgabe zahlen müssen (vgl. Burkhauser / Daly, 1993, S. 20f.). Dieses System wird jedoch sowohl von Deregulierungsbefürwortern als auch -gegnern mit folgendem Argument kritisiert: Wird die Beschäftigung Schwerbehinderter und ihr spezieller Schutz als sozial wünschenswert erachtet, sollten nicht einzelne Unternehmen, sondern die Gesellschaft als Ganzes die dadurch entstehenden Zusatzkosten tragen (vgl. u.a. Buttler / Walwei, 1993, S. 265 f., Schmid, 1992, S. 235).

5.2 Wirkung des Kündigungsschutz auf die betriebliche Beschäftigungsstabilität, Anpassungsfähigkeit und Produktivität

5.2.1 Wirkungsanalyse in Form internationaler Vergleiche

Die Wirkung des Kündigungsschutzes auf die Anpassungsfähigkeit an Konjunkturschwankungen und Strukturwandel sowie das Zusammenspiel von Beschäftigungsstabilität und betrieblicher Produktivität sollen unter Berücksichtigung institutioneller und historisch-kultureller Besonderheiten analysiert werden. Dabei sollen die USA, die häufig als Leitbild der Flexibilisierungsforderungen zitiert werden, als Referenzmodell dienen. Wie Studien von Katharine G. Abraham (1989) sowie Houseman und Abraham (1995) zeigen, herrschen in Deutschland und den USA unterschiedliche Formen der Beschäftigungsanpassung an Konjunkturschwankungen vor.

- *Kurzfristig* ist die Elastizität der Beschäftigtenzahl in Bezug auf Änderungen des Auftragsvolumens in den USA erheblich größer als in der (alten) BRD. Bei der Elastizität des gesamten Arbeitsvolumens bestehen jedoch nur geringfügige Unterschiede. In Deutschland wird dies durch eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung erreicht. Beispielsweise werden statt Entlassungen Überstunden und Sonderschichten abgebaut oder Kurzarbeit eingeführt.¹² Die unterschiedlichen Anpassungsmuster werden auf drei Faktoren zurückgeführt: Erstens unterliegen betrieblich bedingte Kündigungen in den USA im Gegensatz zu Deutschland keinen legalen Beschränkungen. Zweitens ermutigt das deutsche System der Arbeitslosenversicherung Arbeitszeitverkürzungen während Rezessionsperioden, wohingegen das US-System Entlassungen fördert. Drittens müssen in den USA im Vergleich zu Deutschland hohe Zuschläge für Überstunden bezahlt werden, was die Betriebe von einer solchen Anpassung abschrecken kann (vgl. Houseman / Abraham 1995, S. 307).
- *Längerfristig*, nach etwa einem Jahr, gleichen sich, laut Abraham, auch bei der Anpassung der Personenzahl die Werte an. Dieses Resultat wird durch eine internationale Studie von Maurau und Oudinet (1988) bestätigt. Ihre Untersuchung des verarbeitenden Gewerbes zwischen 1960 und 1983 zeigt zudem, daß die Beschäftigung in Großbritannien, wo die Regierung Thatcher den rechtlichen Kündigungsschutz stark reduziert hat, sehr träge auf Marktveränderungen reagiert (siehe Tabelle). Die – entgegen den Behauptungen der Deregulierungsbefürworter – vergleichsweise hohe Anpassungsfähigkeit in der BRD wird auf das Zusammenspiel des Kündigungsschutzes mit anderen Formen der Beschäftigungspolitik

¹² Zum gleichen Ergebnis kommen Sengenberger und Köhler (1983) bei einem Vergleich der Beschäftigungspolitik in der US-amerikanischen und deutschen Autoindustrie in der Nachkriegszeit.

wie Kurzarbeitergeld, Vorruhestandsregelungen, flexible Altersgrenzen und öffentliche Angebote der beruflichen Weiterbildung zurückgeführt (vgl. Schmid 1992, S. 238).

Tabelle

Geschwindigkeit der Beschäftigungsanpassung im verarbeitenden Gewerbe von einem gegebenen in einen von den Betrieben gewünschten Zustand

	Anpassungsdauer bei der Beschäftigtenzahl	Anpassungsdauer bei den Beschäftigungsstunden
Großbritannien	4,0 Jahre	18,0 Monate
Frankreich	3,2 Jahre	9,0 Monate
Italien	2,6 Jahre	6,5 Monate
BRD (alte Bundesländer)	1,3 Jahre	6,5 Monate
USA	1,0 Jahre	5,8 Monate

Quelle: Maurau und Oudinet (1988, S. 4 ff.).

Beim Strukturwandel sind ebenfalls länderspezifische Verlaufsformen erkennbar: In den USA vollzieht er sich eher „extern“, durch ein Nebeneinander von Wachstum und Niedergang von Unternehmen, Branchen und Regionen, wobei an die Kapitalabwanderung anknüpfende kumulative Verstärkerprozesse lokale oder regionale Depressionsspiralen verursachen können. In Deutschland wird struktureller Wandel stärker „intern“, durch die Reallokation der Produktionsfaktoren innerhalb dieser Aggregate bewältigt (vgl. u.a. Ochel und Schreyer, 1988, S. 232ff.). Neben einem schwachen Kündigungsschutz fördern andere institutionelle Faktoren die hohe externe Mobilität in den USA, u.a. der Steuer- und Subventionswettbewerb der Einzelstaaten und Gemeinden um Industrieansiedlung, die regionalen Lohngefälle als Folge einer dezentralen Tarifstruktur, die Uneinheitlichkeit der Sozialabgaben und Arbeitslosenversicherung, sowie die US-Tradition der „New Frontier“. In Deutschland stärkt der Kündigungsschutz hingegen die Neigung zur internen Anpassung. Diese spiegelt sich aber u.a. auch in einer auf die Vermeidung von regionalen Rückkoppelungsprozessen gerichteten Politik der aktiven Sanierung struktureller Problemzonen wider (vgl. Sengenberger, 1984, S. 403f.).

Auch wird der Kündigungsschutz in der Bundesrepublik, die traditionell zu den „wirtschaftsfriedlichen“ Ländern zählt, als ein zentrales Element stabiler, kooperativer industrieller Beziehungen charakterisiert. Laut World Competitiveness Report 1994 des International Institute for Management Development (IMD) liegt Deutschland bezüglich der Wirtschaftsfriedlichkeit im weltweiten Vergleich auf Rang sechs und im EU-Vergleich sogar an

erster Stelle. Durch Arbeitskämpfe gingen in Deutschland 1992 nur 2,5 Arbeitstage je 1000 Einwohner verloren, im Vergleich zu 19,1 Tagen in den USA (vgl. IMD, 1995, S. 593). Eine umfassende Deregulierung des deutschen Kündigungsschutzes zur Förderung der externen, numerischen Flexibilität der Betriebe könnte diese Stabilität gefährden und hohe politisch-ökonomische Konfliktkosten erzeugen. Gleichzeitig ist die Fähigkeit zur kooperativen, betriebsinternen Anpassung in Deutschland größer als in den USA, da die vergleichsweise hohe Polyvalenz der oft als Facharbeiter geschulten gewerblichen Arbeitskräfte eine Zuweisung in neue Arbeitsgebiete erleichtert. Hierfür sprechen u.a. drei Gründe:

- Erstens besteht in den USA kein vergleichbares, breit qualifizierendes Berufsausbildungssystem. Insbesondere mangelt es, wie der Mißerfolg eines Programmes zur Förderung der betriebsinternen Ausbildung Jugendlicher zeigte, an kooperationswilligen Unternehmen (vgl. OECD, 1994, Editorial S. 2).
- Zweitens ist auch die Bereitschaft der Beschäftigten, neue Qualifikationen zu erwerben, vergleichsweise gering. So nimmt die USA im World Competitiveness Report 1994 beim weltweiten Vergleich von 41 Ländern bezüglich der Requalifizierungsbereitschaft der Arbeitnehmer nur Rang 30 ein, während die Bundesrepublik an Position 13 steht.
- Drittens behindern tarifvertragliche Beschäftigungssicherungsformen in den USA die interne Flexibilität. So enthalten betriebliche Tarifverträge meist detaillierte Listen von Arbeitsplatz- und Aufgabenbeschreibungen, sogenannte „job classifications“, wodurch Facharbeitern bestimmter Berufsgruppen das exklusive Recht auf bestimmte Arbeitsplätze zugesprochen wird. Daneben bestehen Senioritätssysteme, welche darauf beruhen, daß die Reihenfolge des Betriebs- oder Abteilungseintritts die Personalbewegungen bestimmt. Dieses „last-in-first out“ Prinzip verschafft langjährigen Mitarbeitern zwar eine relativ hohe Beschäftigungssicherheit, doch erzeugt das System hohe Kosten, da bei einer Entlassung oder Beförderung alle „nachgeordneten“ Beschäftigten eine Position aufrücken (vgl. Sengenberger, 1987, S. 185f.; Holtfrerich, 1991, S. 244f.).

5.2.2 Wirkungsanalyse in Form intertemporaler Vergleiche

Für die betriebliche Ebene wurde die von institutioneller Seite hervorgehobene Bedeutung eines guten Zusammenspiels des Institutionengefüges von Clair Brown, Michael Reich und David Stern (1993, S. 147ff.) in einer Langzeitstudie über fünf US-Unternehmen bestätigt, welche Elemente einer als SET bezeichneten Personalstrategie basierend auf Beschäftigungs-

cherheit (security), Kooperation und Arbeitnehmermitsprache (employment involvement) sowie Fortbildung (training) einführten. SET bildet das theoretische Gegenstück zu JAM. Letztere Personalstrategie herrschte in den letzten 50 Jahren in gewerkschaftlich organisierten US-Unternehmen vor und ist durch „job classification“, nicht-kooperative industrielle Beziehungen (adversarial relations) sowie minimale betriebliche Fortbildung (minimal training) gekennzeichnet. Nur Betriebe, die alle drei SET-Elemente implementierten, konnten ihre Umstrukturierung langfristig erfolgreich durchführen. Mangelte es an Beschäftigungssicherheit, wurde zum einen das Mitspracherecht der Arbeitnehmer unterminiert, zum anderen bekundeten diese ein geringeres Fortbildungsinteresse. Insgesamt zeigen sich für SET, einer Strategie, die auf freiwilliger Kündigungsregulierung basiert, in den USA jedoch wenig Entwicklungschancen:

„The political-economic structure of the United States – characterized by relatively high unemployment, relatively volatile business cycles, weak labour unions, labour lacking input in decisions concerning employment levels and capital investment, and long-run economic planning being less important than short-run financial profits – does not support co-operative industrial relations systems and may, in fact penalize companies and unions that attempt to implement them. [...] The success of SET in individual firms is more likely in an external political-economic structure that penalizes lay-offs, support training and employee involvement, teaches a co-operative work ethic, and generates full employment.“

(Brown / Reich / Stern, 1993, S. 271 f.).

6. Abschließende Bemerkungen

Institutionalistische Arbeitsmarkttheorien weisen unter Bezugnahme auf andere, mikroökonomische Forschungsansätze auf eine Reihe von Marktversagen oder Externalitäten hin, welche die von den neoklassischen Ansätzen unterstellte Effizienz des Arbeitsmarktes stören und zu einem unter Verteilungs- und Effizienzaspekten suboptimalen Niveau an Beschäftigungssicherung führen können. In solchen Fällen kann ein gesetzlicher Kündigungsschutz dazu beitragen, effiziente Ergebnisse zu erzielen. Institutionalistisch orientierte Wissenschaftler betonen die Janusgesichtigkeit des Kündigungsschutzes: Einerseits kann der gesetzliche Kündigungsschutz die externe, numerische Flexibilität und kurzfristige Allokationseffizienz senken. Andererseits vermag er die interne, funktionelle Flexibilität und die langfristige Produktionseffizienz zu erhöhen, wobei die spezielle Wirkung vom jeweiligen institutionellen Gefüge beeinflusst wird. Aus dieser vielschichtigeren Betrachtungsweise kann zwar kein eindeutig positiver Gesamteinfluß des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigungsentwicklung

abgeleitet werden, doch werden die negativen Diagnosen neoklassischer Ansätze ihrer Eindeutigkeit beraubt.

Auch die empirischen Untersuchungen entkräften die neoklassische Position. Obwohl der deutsche Kündigungsschutz im internationalen Vergleich eine mittlere Rigidität aufweist, können betrieblich erwünschte Beschäftigungsanpassungen aufgrund des Zusammenspiels des Institutionengefüges vergleichsweise schnell durchgeführt werden. Vor dem Hintergrund, daß eine externe Personalanpassung in Deutschland grundsätzlich möglich ist und von einigen Unternehmen in Form von Vertragsbefristungen extensiv genutzt wird, erscheint die dominante interne Anpassung nicht als rein exogen aufgezwungen, sondern als Teil einer stabilitätsorientierten Personalstrategie. Zur Beschäftigungswirkung des besonderen Kündigungsschutzes liegen ambivalente Bewertungen vor. Insbesondere ist unklar, ob sich die geringen Einstellungschancen behinderter Arbeitsloser nicht auf andere Faktoren, wie eine geringe Produktivitätserwartung oder mangelnde Qualifikationen, zurückzuführen lassen. Zu den Wirkungsannahmen der institutionalistisch ausgerichteten Deregulierungsgegnern sind wenig Untersuchungen bekannt. Es scheint ein positiver Zusammenhang von Beschäftigungsstabilität, Humankapitalinvestitionen und Arbeitsproduktivität zu existieren, doch läßt sich der Einfluß des Kündigungsschutzes auf dieses Zusammenspiel schwer quantifizieren.

Wenngleich die empirischen Befunde zu den Wirkungsmechanismen zwischen Kündigungsschutz und Beschäftigungsentwicklung bislang nur fragmentarisch vorliegen und keine einheitlichen Ergebnisse liefern, so machen sie doch eines deutlich: Aufgrund (länder-)spezifischer Besonderheiten der Arbeitsmarktbeziehungen sind die Effekte des Kündigungsschutzes vom Zusammenwirken des gesamten Institutionengefüges abhängig. Dies stellt sowohl die Adäquanz eines global gültigen Arbeitsmarktmodells als auch eines Patentrezepts zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme, wie es neoklassisch orientierte Wissenschaftler mit „mehr Markt im Arbeitsrecht“ (Kronberger Kreis, 1986) bieten, in Frage. Auch wird die methodische Kritik an institutionellen Arbeitsmarkttheorien, daß bisher nur „eine Fülle von partialökonomischen Arbeitsmarkttheorien“ (Donges, 1992, S. 17) vorliege, „nicht jedoch ein in sich geschlossener Modellrahmen“, relativiert. Zwar sind die mittels institutionalistischer Ansätze aufzeigbaren Wirkungszusammenhänge (im Gegensatz zu den allgemeineren neoklassischen Ansätzen) land- und zeitabhängig und daher nur begrenzt übertragbar, doch ist mit Rothschild (1988, S. 215) zu fragen, „ob nicht ein trade off zwischen Rigorosität, Bestimmtheit, Generalität etc. einerseits und anderen möglichen Anforderungen an eine Theorie (wie Problemadäquanz, Operationalität, prognostische Effizienz, kausale Plausibilität etc.) andererseits bestehen kann.“

Anhang

Tabelle

Skalierung nationaler Kündigungsschutzsysteme
nach absteigender Rigidität

Unternehmensbefragungen				Rigiditätsindikatoren		Misch- form
Internationale Arbeitgeber- organisation 1985 ^a	EG Umfrage 1985 ^b	EG Umfrage		Lazear (Hartes) 1990 ^e	Bentolila / Bertola 1990 ^f	Bertola 1990 ^g
		1989 ^c	1989 ^d			
FR (f)	IT (78)	IT (54)	IT (78)	IT	IT (1,08)	IT
DE (f)	BE (64)	NL (44)	NL (71)	ES		BE
IT (f)	GR (64)	ES (35)	ES (78)	FR	FR (0,92)	FR
PO (f)	DE (60)	FR (32)	FR (62)	PO		SW
ES (f)	LX (58)	PO (29)	DE (61)	BE	DE (0,75)	DE
ÖS (b)	FR (51)	IR (29)	BE (61)	DE		JA
BE (b)	IR (46)	BE (27)	GR (55)	GR	GB (0,25)	GB
IR (b)	NL (33)	GR (27)	PO (54)	DK		NL
NO (b)	GB (26)	DE (21)	IR (54)	NL		DK
SW (b)		GB (9)	GB (43)	GB		US
DK (g)						
FI (g)						
GB (u)						

Legende: BE = Belgien, DE = Deutschland, DK = Dänemark, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, GR = Griechenland, IR = Irland, IT = Italien, JA = Japan, LX = Luxemburg, NL = Niederlande, NO = Norwegen, ÖS = Österreich, PO = Portugal, SW = Schweden, GB = Großbritannien, US = USA

^a) Bewertung der Einschränkung der unternehmerischen Dispositionsfreiheit bei der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen: (f) fundamental, (b) bedeutend, (g) gering, (u) unbedeutend. (International Organisation of Employers, 1985, zitiert aus: Emerson, 1988, S. 791)

^b) Reihenfolge nach Prozentsatz der Unternehmen, die den Kündigungsschutz als wichtiges Einstellungshemmnis erachten (Emerson, 1988, S. 792).

^c) Reihenfolge nach dem Prozentsatz der Unternehmen, die den Kündigungsschutz als einen „sehr wichtigen“ Grund für die Einstellungszurückhaltung ansehen (CEE European, Economy No.47, März 1991, Tab. 4a, zitiert aus: OECD, 1993, S. 22).

^d) Reihenfolge nach dem Prozentsatz der Unternehmen, die den Kündigungsschutz als „wichtigen“ oder „sehr wichtigen“ Grund für die Einstellungszurückhaltung ansehen (CEE European, Economy No. 47, März 1991, Tab. 4a, zitiert aus: OECD, 1993, S. 22).

^e) Lazear liefert keine eigene Rangfolge. Hartes wählt zur Beschreibung Lazears Ergebnisse deshalb als Ersatzkriterium die Länge der Kündigungsfristen (Hartes, 1993, S. 89)

^f) Rangfolge nach Schätzung der potentiellen Kündigungskosten für 1975-1988 (in % des durchschnittlichen Jahresentgelts je Beschäftigten) nach folgender Formel (Bentolila / Bertola, 1990, S. 395, 400):

$$F = KF + (1 - P_a)EZ + P_a(1 - P_u)(EZ + AV) + P_u(UK + AV)$$

Legende: F = Erwartungswert der Kündigungskosten
 KF = durchschnittliche Arbeitskosten im Verlauf der Kündigungsfrist
 EZ = durchschnittliche Entschädigungszahlungen
 P_a = Wahrscheinlichkeit, daß es zum arbeitsgerichtlichen Verfahren kommt
 P_u = Wahrscheinlichkeit, daß eine Kündigung als illegal erklärt wird
 AV = Kosten je arbeitsgerichtlichem Verfahren
 UK = Kosten bei ungerechtfertigter Kündigung

⁶⁾ Bertola gewann seine Rangfolge durch Aggregation verschiedener Skalierungen Emersons. Emersons Ergebnisse basieren auf Unternehmensbefragungen zu verschiedenen Kündigungs-schutzregeln sowie Skalierungen von Fluktuationsraten und der quantitativen Bedeutung von Kündigungen beim Eintritt in die Arbeitslosigkeit (Bertola, 1990, S. 853 auf Basis von Emerson, 1988, S. 775ff.)

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft der Hauptfürsorgestellten (1994), Jahresbericht 1993, Teil B, Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz, Münster.
- (1992), Jahresbericht 1992, Teil B, Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz, Münster.
- ASU (Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V.) (1996), Presseinformati-on über die Frühjahrspressekonferenz vom 28. 3. 1996, Bonn.
- Abraham, K. G. (1989), Employment Security and Labor Adjustment. A U.S. -Ger-man Comparison, unpublished draft, University of Maryland.
- Akerlof, G. A.; Yellen, J. L. (1988), Fairness and Unemployment, *The American Eco-nomic Review* 78, 44-49.
- Bentolila, S.; Bertola, G. (1990), Firing Costs and Labour Demand. How Bad is Eu-rosclerosis?, *Review of Economic Studies* 57, 381-402.
- Bersters, H. (1990), Hindernisse für Vollbeschäftigung, *Aus Politik und Zeitge-schichte. Beilage zum Parlament B* 18 / 90, 26-38.
- Bertola, G. (1990), Job Security, Employment and Wages, *European Economic Review* 34, 851-886.
- Biehler, H.; Brandes, W. (1981), Arbeitsmarktsegmentierung in der Bundesrepublik Deutschland. Theorie und Empirie des dreigeteilten Arbeitsmarktes, Frankfurt / Main.
- Boyer, R. (1993), The Economics of Job Protection and Emerging New Capital-Labor Relations, in: C. F. Büchtemann (Hrsg.), *Employment Security and Labor Market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Ithaca / New York, 69-125.
- Brandes, W., et al. (1991), Grenzen der Kündigungsfreiheit – Kündigungsschutz zwi-schen Stabilität und Flexibilität, in: K. Semlinger (Hrsg.), *Flexibilisierung des Ar-beitsmarktes. Interessen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt / Main, 111-131.
- Brown, C.; Reich, M.; Stern, D. (1993), Becoming a High Performance Work Organiza-tion. The Role of Security, Employment, Employee Involvement and Training, *The International Journal of Human Resource Management* 4, 247-275.
- Brox, H. (1993), *Arbeitsrecht*, 11. Auflage, Stuttgart.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994), *Beschäftigung und Ar-beitsmarkt. Empirische Untersuchung über befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz*, Forschungsbericht, Band 242, Bonn.

- Büchtemann, C. F.* (1991), *Employment Security and Labor Markets: Assumptions, International Evidence and Theoretical Implications*, Diskussionspapier (FS I 91 – 1) des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeit und Beschäftigung (FSI).
- (1993), Introduction, in: C. F. Büchtemann (Hrsg.), *Employment Security and Labor Market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Ithaca / New York, 3-66.
- Büchtemann, C. F.; Höland, A.* (1989): *Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985)*, Forschungsbericht, Band 183, Bonn.
- Burkhauser, R. V.; Daly, M. C.* (1993): A Comparison of German and American People with Disabilities. Results from the German Socio-Economic Panel, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahrheft 1 / 2, 17-26.
- Buttler, F., et al.* (Hrsg.) (1995): *Institutional Frameworks and Labor Market Performance. Comparative Views on the U.S. and German Economies*, London.
- Buttler, F., Walwei, U.* (1993), *Employment Security and Efficiency. Assumptions in the Current Debate and Empirical Evidence from West Germany*, in: C. F. Büchtemann (Hrsg.), *Employment Security and Labor Market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, 255-266.
- (1994), *The Employment Contract. Cooperation requires Stability*, IAB Labour Market Research Topics 7.
- Dörsam, P.* (1995), *Zur Kündigungsschutzdebatte in Deutschland und den USA. Die Kernargumente und ihre empirische Relevanz*, IAW-Mitteilungen 1 / 95, 13-24.
- Donges, J. B.* (1992), *Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Tübingen.
- Eucken, W.* (1968), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 4. Auflage, Tübingen.
- Emerson, M.* (1988), *Regulation or Deregulation of the Labour Market. Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries*, *European Economic Review* 32, 775-817.
- Flanagan, R. J.* (1993), *Hiring Behavior and Unemployment*, in: C. F. Büchtemann (Hrsg.), 148-159.
- Franz, W.* (1991), *Arbeitsmarktökonomie*, Berlin.
- Hamermesh, D. S.* (1985), *Job Security Policy and Labour Demand: Theory and Evidence*, paper prepared for the OECD, Michigan State University.
- Handelsblatt (1996), Bonn will die Unternehmen bei den Bürokratiekosten entlasten, Nr. 59, 22. / 23. 3. 1996, 4.
- Hardes, H.-D.* (1993), *Allgemeiner Kündigungsschutz in ausgewählten europäischen Ländern. Ein internationaler Vergleich aus theoretischer und empirischer Sicht*, *Jahrbuch für Sozialwissenschaften* 44, 78-103.
- Holtfrerich, C.* (1991), *Wirtschaft USA. Strukturen, Institutionen und Prozesse*, München.
- Houseman, S. N.* (1990), *The Equity and Efficiency of Job Security: Contrasting Perspectives on Collective Dismissal Laws in Western Europe*, in: K.G. Abraham und R. B. McKersie (Hrsg.), *New Developments in the Labor Market*, Cambridge, 185-211.

- Houseman, S. N.; Abraham, K. G.* (1995), Labor adjustment under different institutional structures, in: F. Buttler et al. (Hrsg.), *Institutional Frameworks and Labor Market Performance. Comparative Views on the U.S. and German Economies*, London, 285-315.
- IMD (International Institute for Management Development) (1994), *The World Competitive Report 1994*, Lausanne.
- Keller, B.* (1991), *Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*, München.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.) (1993), *Beschäftigung in Europa*, Luxemburg.
- Kronberger Kreis, W. Engels et al. (Hrsg.) (1986), *Mehr Markt im Arbeitsrecht*, Schriftreihe des Kronberger Kreises 10, Bad Homburg.
- Kronke, H.* (1994), *Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt. Kernbereiche des Arbeitsrechts im internationalen Vergleich*, Baden-Baden.
- Levine, D. I.*, (1991), Just-Cause Employment Policies in the Presence of Worker Adverse Selection, *Journal of Labor Economics* 9, 94-305.
- Lindbeck, A.; Snower, D. J.* (1988), *The Insider-Outsider-Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge / Mass..
- Long, N. V.; Siebert, H.* (1983), Lay-off Restraints and the Demand for Labor, *JITE* 139, 612-624.
- Matzner, E.* (1992), *Beschäftigung und Ordnungspolitik. Eine dynamische Sichtweise*, in: E. Kantzenbach und O. G. Mayer (Hrsg.), *Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik*, Berlin, 119-130.
- Maurau, G.; Oudinet, J.* (1988), *Précarité et flexibilité. Un essai de comparaison des industries européennes*, La note de l' IRES 19, 4-17.
- Meyer, D.* (1989), Der Bestandschutz im Arbeitsverhältnis als ökonomisches Gut. Ansätze zu einer effizienteren Regelung, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 206 / 3, 208-224.
- Molitor, B.* (1986), Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, *ORDO* 37, 59-71.
- Neubäumer, R.* (1989), Mikroökonomische Ansätze zur Erklärung von Arbeitslosigkeit, *Wirtschaftsdienst* 7, 357-364.
- North, D. C.* (1986), *The New Institutional Economics*, *JITE* 142, 230-237.
- Ochel, W.; Schreyer, P.* (1988), Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ – ein Vorbild für die Bundesrepublik?, *ifo-Schnelldienst* 30, 9-22.
- OECD (1993), *Employment Outlook*, Paris.
- (Oktober / November 1994), *OECD Employment Outlook: Creating Viable and Productive Jobs*, Paris, Editorial.
- Osbold, R.* (1994), Allgemeiner Kündigungsschutz in ausgewählten europäischen Ländern: ein Kommentar, *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 45, 135-139.
- Ott, A. E.; Winkel, H.* (1985), *Geschichte der theoretischen Volkswirtschaftslehre*, Göttingen.
- Restle, D.; Rockstroh, M.* (1994), *Beschäftigungsförderungsgesetz 1994. Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen*, *Bundesarbeitsblatt* 10, 15-20.

- Reuter, D.* (1982), Reichweite und Grenzen der Legitimität des Bestandschutzes von Arbeitsverhältnissen, in: ORDO (1982), Band 33, 165-199.
- Rothschild, K. W.* (1988), Mikroökonomische Fundierung, Ad-hocery und keynesianische Theorie, in: G. Zinn (Hrsg.), Keynes aus nachkeynesscher Sicht, Wiesbaden, 107-126.
- Rudolph, H.* (1996), Die Absicherung von Arbeitern und Angestellten nach dem Kündigungsschutzgesetz, IAB Kurzbericht, Nr. 5, 24. 6. 1996.
- Schellhaaß, H.-M.* (1986), Das Arbeitsrecht als Beschäftigungshemmnis?, in: C. F. Büchtemann und H. Neumann (Hrsg.), Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin, 87-104.
- Schmid, G.* (1992), Flexible Koordination. Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 25, 232-251.
- (1993), Coordinated Flexibility. The Future of Labor Market Regulation, in: Employment Security and Labor Market Behavior, in: C. F. Büchtemann (Hrsg.), 456-458.
- Schrüfer, K.* (1988), Ökonomische Analyse individueller Arbeitsverhältnisse, Frankfurt.
- Sengenberger, W.* (1984), Das amerikanische Beschäftigungssystem – dem deutschen überlegen?, in Wirtschaftsdienst, Heft 8, 400-406.
- (1987), Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt / Main.
 - (1994), Labour Standards. An Institutional Framework for Restructuring and Development, in: W. Sengenberger und D. Campbell (Hrsg.), Creating Economic Opportunities. The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring, Genf, 3-42.
- Sengenberger, W.; Köhler, C.* (1983): Beschäftigungselastizität und Arbeitsmarktstruktur – Ein Vergleich interner Arbeitsmärkte in der deutschen und amerikanischen Automobilindustrie, in: M. Haller und W. Müller (Hrsg.), Beschäftigungssystem im gesellschaftlichen Wandel, Frankfurt / Main, 376-407.
- Sesselmeier, W.* (1994), Der Arbeitsmarkt aus neoinstitutionalistischer Perspektive, Wirtschaftsdienst 3, 136-142.
- Sesselmeier, W.; Blauermel, G.* (1990), Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick, Heidelberg.
- Soltwedel, R. et al.* (1990), Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik, Tübingen.
- Solow, R. M.* (1991), The Labor Market as a Social Institution, Cambridge / Mass..
- Stützel, W.* (1982), Marktpreis und Menschenwürde, 2. Auflage, Stuttgart.
- Streeck, W.* (1996), Anmerkungen zum Flächentarifvertrag und seine Krise, Gewerkschaftliche Monatshefte, 47. Jahrgang, Februar 1996, 86-96.
- Thurow, L.C.* (1978), Die Arbeitskräfteschlange und das Modell des Arbeitsplatzwettbewerbs, in: W. Sengenberger (Hrsg.), Der gesplante Arbeitsmarkt. Probleme der Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt / Main, 117-137.
- Wassermann, W.* (1992), Arbeiten im Kleinbetrieb: Interessenvertretung im deutschen Alltag, Köln.

- Walwei, U. (1990), Ökonomisch-rechtliche Analyse befristeter Arbeitsverhältnisse, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 139, Nürnberg.
- Williamson, O. E. (1993), The Economic Analysis of Institutions and Organisations – in General and with Respect to Country Studies, OECD Working Papers No. 133, Paris.
- Williamson, O. E.; Wachter, M.; Harris, J. (1975), Understanding the Employment Relation. The Analysis of Idiosyncratic Exchange, Bell Journal of Economics and Management Science 6, 250–278.
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (1994), Bericht 1992–1993, Berlin.
- WZB-Mitteilungen (1993), Kündigungsschutz in der EG, Nr. 62, Berlin, 3–5.

Zusammenfassung

Der deutsche Kündigungsschutz wird seitens seiner auf Basis des neoklassischen Marktparadigmas argumentierenden Kritiker als effizienzmindernd und beschäftigungshemmend eingestuft. Demgegenüber weisen institutionalistische Arbeitsmarkttheorien auf Marktversagen oder Externalitäten hin, welche die von neoklassischen Ansätzen unterstellte Effizienz eines deregulierten Arbeitsmarktes stören, und zu einem unter Verteilungs- und Effizienzgesichtspunkten suboptimalen Niveau an privater Beschäftigungssicherung führen können. In solchen Fällen erweist sich der gesetzliche Kündigungsschutz, wird er in seinen Wirkungsinterdependenzen mit anderen Arbeitsmarktinstitutionen analysiert, als effizienzsteigernd. Insgesamt läßt sich aus institutioneller Sicht kein eindeutig positiver Gesamteinfluß des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung ableiten, doch verlieren die negativen Diagnosen neoklassischer Ansätze ihre Eindeutigkeit. Diese Schlußfolgerungen werden durch eine empirische Überprüfung der neoklassischen und institutionalistischen Wirkungsannahmen erhärtet.

Abstract

In Germany, employment protection legislation (EPL) has been criticized by liberal economists as a major source of labour market rigidity and slow unemployment growth. In contrast, institutional labour market theories, by pointing to market failures and external effects which can lead to a suboptimal level of private employment protection, provide equity as well as efficiency considerations in favor of EPL. On the background of institutional theories, which consider that the employment impact of EPL is highly dependent on the influence of other labour market institutions, the negative judgement of neoclassical approaches loses its definiteness. These theoretical findings are supported by empirical evidence.