

Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

**Kündigungsschutz flexibilisieren**  
(Ziffern 554 bis 562)

schäftigungswirkungen eines Mindestlohns abzufedern imstande ist. Außerdem soll der Mindestlohn dort ein Abgleiten in die Armut trotz Arbeitens verhindern. In Deutschland geschieht dies mit Hilfe einer Mindesteinkommenssicherung durch das Arbeitslosengeld II.

Ein deutlich anderes Bild zeichnen empirische Analysen für Frankreich, ein Land, welches hinsichtlich seines institutionellen Regelwerkes auf dem Arbeitsmarkt am ehesten mit Deutschland vergleichbar ist. Die Beschäftigungsverluste aufgrund der Anhebung des französischen Mindestlohns SMIC (*Salair Minimum Interprofessionnel de Croissance*) sind beachtlich. So ermitteln Laroque und Salanié (2002) einen signifikanten Einfluss des Mindestlohns auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Davon sind spezielle Gruppen besonders betroffen, wie etwa verheiratete Frauen und insbesondere gering qualifizierte Jugendliche (Abowd et al. 2004).

### V. Kündigungsschutz zielführend flexibilisieren

**554.** Die Bundesregierung beabsichtigt laut Koalitionsvertrag, den Kündigungsschutz dahingehend zu reformieren, dass die Probezeit auf 24 Monate ausgedehnt wird, wobei allerdings im Gegenzug die Befristungsmöglichkeiten von Arbeitsverträgen spürbar eingeschränkt werden sollen. Konkret wird die Option einer „Wartezeit“ von bis zu 24 Monaten vorgesehen, bis der allgemeine Kündigungsschutz greift. Damit soll dem Unternehmen die Option eingeräumt werden, anstelle der gesetzlichen Regelwartezeit von sechs Monaten bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses mit dem Einstellenden eine Wartezeit von bis zu 24 Monaten zu vereinbaren. Diese Option soll ebenso bei einer erneuten Einstellung bei dem selben Arbeitgeber bestehen, wenn seit dem Ende des vorhergehenden Arbeitsvertrags mindestens sechs Monate vergangen sind (Koalitionsvertrag, Abschnitt 2.7.1). Jedoch unterliegt die vorgesehene Wartezeit anderen Einschränkungen. Namentlich soll der besondere Kündigungsschutz selbst während der Wartezeit gelten, der beispielsweise Betriebsratsmitglieder (einschließlich der diesbezüglichen Wahlbewerber), Arbeitnehmer in Elternzeit und Wehrdienstleistende und Arbeitnehmerinnen im Mutterschutz betrifft. Unklar bleibt zudem, ob es ein Widerspruchsrecht des Betriebsrats gibt, falls der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis innerhalb der Wartezeit von 24 Monaten kündigt. Da diese Einschränkungen – besonderer Kündigungsschutz und Widerspruchsrecht des Betriebsrats – im Rahmen der geltenden Vorschriften über eine sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen ausgeschlossen sind, brächte die Wartezeit nach Ansicht von Unternehmensverbänden keine zusätzliche Flexibilität, sondern stelle im Gegenteil einen Rückschritt dar und sei deshalb abzulehnen. Von Seiten des Deutschen Gewerkschaftsbundes wird eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes nachdrücklich abgelehnt, weil damit eine Beschneidung von Arbeitnehmerrechten verbunden sei, das heißt, die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen wird befürwortet, die Verlängerung der Probezeit verworfen.

Innerhalb der Bundesregierung sind die Meinungen über die Notwendigkeit einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes ebenfalls uneinheitlich. Die SPD stand bereits bei den Verhandlungen über den Koalitionsvertrag der Wartezeitoption skeptisch gegenüber, während der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie öffentlich zu erkennen gab, dass er eine weitergehende Reform des Kündigungsschutzes für sinnvoll und notwendig erachte.

**555.** Zwar gibt es im Vergleich der Länder der OECD einen positiven, wenngleich nicht sehr robusten Zusammenhang zwischen dem Kündigungsschutzniveau und der Veränderung der Arbeitslosenquote (JG 2005 Tabelle 21), jedoch soll mit Hilfe eines flexibleren Kündigungsschutzes in erster Linie die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt erhöht und damit die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft werden (OECD, 2004; JG 2005 Ziffer 237). Langzeitarbeitslose gehören neben den gering qualifizierten Arbeitslosen zu den Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt, und jedes Reformprogramm für den Arbeitsmarkt muss sich daran messen lassen, inwieweit es für diese Problembereiche Lösungsmöglichkeiten anbietet.

Arbeitslose verlieren mit zunehmender Dauer ihrer Arbeitslosigkeit den Kontakt zur Arbeitswelt, und ihr berufsspezifisches Humankapital entwertet sich zusehends. Vor diesem Hintergrund und um den einsetzenden Stigmatisierungstendenzen einer Langzeitarbeitslosigkeit möglichst vorzubeugen, ist die beste arbeitsmarktpolitische Strategie, das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit nach Kräften zu verhindern, indem Hürden abgebaut werden, welche die Chancen der Arbeitslosen auf einen Arbeitsplatz verringern. Dies zu erreichen bedarf einer angemessenen Dynamik auf dem Arbeitsmarkt. Neben einer höheren Effizienz der Arbeitsvermittlung kann dazu ein flexiblerer Kündigungsschutz einen wichtigen Beitrag leisten. Ein Kündigungsschutz, der die Arbeitsplatzbesitzer zwar recht wirksam schützt, den Arbeitslosen aber den Wiedereintritt in ein Beschäftigungsverhältnis erschwert, läuft solchen Bestrebungen entgegen.

**556.** Grundsätzlich ist aus ökonomischer Sicht zunächst abzuwägen, ob es beim Kündigungsschutz überhaupt eines gesetzgeberischen Zwangs bedarf, denn dieser versteht sich nicht von selbst. In Ländern mit einem wesentlich geringeren Kündigungsschutzniveau, wie etwa in den Vereinigten Staaten, herrschen in der Mehrzahl ebenfalls durchaus stabile Beschäftigungsverhältnisse vor, wie empirische Studien belegen (Stevens, 2006). Ganz allgemein entsprechen stabile Beschäftigungsverhältnisse nämlich vielfach den Präferenzen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, weil beide umso eher in betriebspezifisches Humankapital zu investieren bereit sind, je länger die erwartete Betriebszugehörigkeit veranschlagt wird. Die daraus resultierende Stabilität der Arbeitsverhältnisse gilt allerdings in erster Linie für qualifizierte Beschäftigte, während für gering qualifizierte Arbeitskräfte eine höhere Fluktuationsrate zu verzeichnen ist.

Gleichwohl lassen sich mehrere gute Rechtfertigungsgründe für einen allgemeinen Kündigungsschutz anführen. Ein erster resultiert aus der besonderen Schutzwürdigkeit des Arbeitnehmers, denn er ist in der Regel auf das Zustandekommen und die Erhaltung eines Arbeitsvertrages dringlicher angewiesen, während Unternehmen insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit aus einer Vielzahl von Bewerbern auswählen oder auf ein kapitalintensiveres Produktionsverfahren oder auf eine Standortverlagerung ausweichen können. Zweitens bürdet eine Kündigung Arbeitnehmern erhebliche Kosten und Risiken auf, angefangen von Abschreibungen ihrer Investitionen in ein betriebspezifisches Humankapital bis hin zu gegebenenfalls hohen Suchkosten und Mobilitätskosten im Hinblick auf einen neuen Arbeitsplatz. Drittens erhöhen allgemeingültige Regeln und standardisierte Rechtsverfahren die Rechtssicherheit und verringern die Vertragskosten. Schließlich könnte viertens eine Rechtfertigung für einen Kündigungsschutz im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung gesehen werden. Prinzipiell stehen zur Abfederung des Entlassungsrisikos und der damit für die betroffenen Arbeitnehmer einhergehenden Kosten zwei wirtschaftspolitische In-

strumente zur Verfügung, ein gesetzlicher Kündigungsschutz und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Bei einem geringen Kündigungsschutz werden schneller Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch genommen, während bei einem sehr ausgeprägten Kündigungsschutz die Anpassungskosten bei einem Beschäftigungsabbau eher im Unternehmen internalisiert werden. Allerdings können zu rigide Kündigungsschutzvorschriften die Chancen der Arbeitslosen verringern, einen Arbeitsplatz zu erhalten, zu Lasten der Arbeitslosenversicherung.

**557.** Diesen positiven Aspekten allgemeiner Kündigungsschutzregeln steht indessen eine Reihe gravierender Nachteile gegenüber und zwar sowohl grundsätzlicher Art wie auch im Hinblick auf die spezielle Ausgestaltung und juristische Handhabung des Kündigungsschutzes in Deutschland.

Ein allgemeiner Kündigungsschutz stärkt für sich genommen die Verhandlungsmacht der Arbeitsplatzbesitzer umso mehr, je weit reichender er ausgebaut ist. Daraus kann ein vergleichsweise höheres Lohnniveau resultieren, da die Beschäftigten kaum befürchten müssen, dass sie durch Arbeitslose zu geringeren Lohnkosten ersetzt werden. Dieses höhere Lohnniveau kostet Arbeitsplätze.

Das Kündigungsschutzgesetz in Deutschland enthält zahlreiche Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe. Damit hat der Gesetzgeber die Aufgabe, den Kündigungsschutz rechtsanwendbar zu gestalten, an die Arbeitsgerichtsbarkeit delegiert. Dies wäre nicht weiter zu beanstanden, hätte die Rechtsprechung den Kündigungsschutz im Laufe der Jahrzehnte in einigen Bereichen nicht über die Normzwecke des Gesetzgebers hinaus ausgebaut (JG 2003 Ziffer 681; Franz und Rühlers, 1999). Außerdem wird von Seiten der Unternehmen angeführt, die Arbeitsgerichtsbarkeit berücksichtige insbesondere bei verhaltensbedingten und personenbedingten Kündigungen zu einseitig die Belange der Arbeitnehmer und sanktioniere deren Fehlverhalten zu milde, so dass Unternehmenserfordernisse häufig ausgeblendet würden. Die bestehende Rechtspraxis veranlasst viele Arbeitnehmer, gegen eine Kündigung zu klagen, wobei es ihnen häufig darum geht, eine Abfindungszahlung herauszuhandeln, obwohl ein Anspruch darauf nur im Rahmen eines Sozialplans oder in den Fällen besteht, in denen die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses trotz Unwirksamkeit der Kündigung nicht zuzumuten ist. Unternehmen kaufen sich angesichts der Rechtsunsicherheit und der von ihnen angenommenen weitgehenden Aussichtslosigkeit, das Gerichtsverfahren zu ihren Gunsten zu entscheiden, bereits im Vorfeld, spätestens aber während des Arbeitsgerichtsverfahrens mit Hilfe von Abfindungszahlungen von diesen Streitigkeiten frei. Das mitunter vorgetragene Gegenargument, nur rund 15 vH der gekündigten Arbeitnehmer würden gegen die vom Arbeitgeber erklärte Kündigung Klage vor dem Arbeitsgericht erheben (Pfarr und Zeibig, 2006), läuft schon allein deshalb ins Leere, weil ein Teil der Konflikte ohne Einschaltung der Arbeitsgerichte in Form von eigentlich unberechtigten Abfindungszahlungen oder anderen Vergünstigungen geregelt wird, eben weil der Gang vor das Arbeitsgericht mit unkalkulierbaren Risiken behaftet ist. Abgesehen davon sollten die genannten 15 vH nicht kleingeschrieben werden. So gesehen hat sich das Kündigungsrecht zu einem Abfindungshandel entwickelt. Die daraus resultierenden Kosten sind beachtlich (JG 2003 Ziffer 683). Sie kosten wiederum Arbeitsplätze.

**558.** Die vorige Bundesregierung hatte den Handlungsbedarf erkannt und im Jahr 2003 eine behutsame Lockerung des Kündigungsschutzes in die Wege geleitet (JG 2003 Ziffer 692). Sie bein-

haltete im Wesentlichen eine Eingrenzung der Kriterien der Sozialauswahl, die Regelung eines Abfindungsanspruchs bei betriebsbedingter Kündigung, den Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat sowie die Modifikation des Schwellenwerts der Betriebsgröße, ab deren Erreichen der gesetzliche Kündigungsschutz greift.

Einige dieser Regelungen entsprechen Vorschlägen des Sachverständigenrates, gleichwohl bleibt noch Flexibilisierungspotenzial beim gesetzlichen Kündigungsschutz ungenutzt.

Aus ökonomischer Sicht beruht eine für Arbeitnehmer und Arbeitgeber akzeptable Kündigungsregelung, welche zudem ein hohes Maß an Rechtssicherheit gewährleistet, darauf, dass der Nutzen aus dem Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses beziehungsweise aus einer reibungslosen Anpassung der Beschäftigung so gut wie möglich in Geldeinheiten ausgedrückt wird, so dass diese Ansprüche prinzipiell Gegenstand von Verhandlungen zwischen beiden Vertragsparteien sein können, und zwar bereits bei Abschluss des Arbeitsvertrags.

Konkret stellt der Sachverständigenrat folgende Regelungen zur Diskussion.

**559.** Ein im Vergleich zum bestehenden Kündigungsrecht weitergehender Reformvorschlag sieht vor, den Schutz betriebsbedingter Kündigungen generell aus dem Kündigungsschutzgesetz zu streichen und stattdessen einen von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängigen verbindlichen Abfindungsanspruch zu gewähren. Personenbedingte und verhaltensbedingte Kündigungen bleiben davon unberührt, für sie gilt prinzipiell der bestehende Kündigungsschutz, der aber im Hinblick auf die Beweistatbestände des Arbeitgebers reformiert werden sollte.

Der Vorschlag, den Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen aufzuheben, beseitigt die nach wie vor bestehende Rechtsunsicherheit. Denn der Arbeitnehmer kann sich nach geltendem Recht gegen eine Abgeltung des gerichtlichen Schutzes vor betriebsbedingten Kündigungen durch eine Abfindung entscheiden.

Eine betriebsbedingte Kündigung unterliegt einer gerichtlichen Überprüfung nur noch insoweit, als diese gegen bestehende Vorschriften eines Diskriminierungsverbots verstößt oder eine reine Willkürmaßnahme darstellt, wobei in beiden Fällen der Arbeitnehmer plausible Belege für ein solches Fehlverhalten des Arbeitgebers vorlegen muss. Zum Schutz des Arbeitnehmers gelten nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelte Kündigungsfristen von maximal sechs Monaten. Zur Wahrung des Bestandsschutzes betrifft dieses veränderte Kündigungsrecht allerdings nur Arbeitsverträge, die nach In-Kraft-Treten des Gesetzes abgeschlossen werden. Es schließt alle Unternehmen unabhängig von der Anzahl der Beschäftigten ein.

Die Abfindungszahlung stellt einen Ausgleich für die dem Arbeitnehmer durch die Entlassung entstehenden Kosten dar. Dazu gehören die (teilweise) Entwertung firmenspezifischen Humankapitals und soziale Kosten als Folge des Verlustes des bisherigen Arbeitsumfelds, so dass die Höhe der Abfindung von der Höhe des Verdienstes und der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängen sollte. Für die Abfindungszahlungen sollten Mindeststandards eingeführt werden, die nur tarifvertraglich oder im Rahmen eines Sozialplans aufgehoben werden dürfen. Beispielsweise könnte eine

Abfindung ab dem zweiten Jahr der Betriebszugehörigkeit gewährt und in jährlichen Schritten in Höhe eines halben Monatsverdienstes, mit einer Deckelung von zwölf Monatsverdiensten, erhöht werden. Bei der Berechnung von Abfindungsansprüchen bleiben kurzzeitige Unterbrechungen des Beschäftigungsverhältnisses außer Ansatz, damit Umgehungsmöglichkeiten der Art ausgeschlossen bleiben, dass der Arbeitgeber denselben Arbeitnehmer wiederholt vorübergehend entlässt.

Der besondere Kündigungsschutz, beispielsweise für Betriebsräte, bleibt von dieser Reformoption unberührt, ebenso wie der Rechtsweg bei personenbedingter und verhaltensbedingter Kündigung, bei denen natürlich keine Abfindungsansprüche geltend gemacht werden können. Der besondere Kündigungsschutz für Betriebsräte schützt diese vor einer Aushöhlung ihrer durch das Betriebsverfassungsgesetz gewährten Rechte, unbeschadet eines Reformbedarfs des Kanons ihrer Befugnisse. Das Klagerecht bei personenbedingten und verhaltensbedingten Kündigungen schützt die Arbeitnehmer vor einem Unterlaufen des Abfindungsanspruches dadurch, indem betriebsbedingte Kündigungen als personenbedingte oder verhaltensbedingte Kündigung deklariert werden.

Als Reformvorschlag für den bestehenden Kündigungsschutz, der bei Wegfall des Schutzes vor betriebsbedingten Kündigungen nur für personenbedingte oder verhaltensbedingte Kündigungen gilt, werden die Beweistatbestände des Arbeitgebers dahingehend eingeschränkt, dass für diese Kündigungen triftige Gründe ausreichend sind (JG 2004 Ziffer 715). Konkret bedeutet dies, dass der Arbeitgeber bei personenbedingten Kündigungen nicht mehr als glaubhaft machen muss, dass der Arbeitnehmer auch künftig die vereinbarten Leistungen zu erbringen nicht imstande sein wird. Bei verhaltensbedingten Kündigungen muss der Arbeitgeber das Fehlverhalten des Arbeitnehmers, aber nicht mehr den daraus resultierenden Schaden für das Unternehmen nachweisen. Wenn sich der Gesetzgeber diesen Reformvorschlag des Sachverständigenrates nicht zu eigen macht und den gesetzlichen Kündigungsschutz weiterhin auch auf betriebsbedingte Kündigungen erstreckt, dann sollte zusätzlich zu den genannten Einschränkungen der arbeitgeberseitigen Beweistatbestände der Arbeitgeber bei betriebsbedingten Kündigungen nur noch glaubhaft machen, aber nicht mehr nachweisen müssen, dass derzeit oder später keine Ersatzarbeitsplätze zur Verfügung stehen (JG 2004 Ziffer 715).

**560.** Ein derart reformierter Kündigungsschutz reduziert zwar nicht notwendigerweise die Kosten der Entlassung für das Unternehmen, macht sie indessen kalkulierbar und gerade für mittlere Unternehmen das Arbeitsrecht einfacher und überschaubarer. Zugleich bleibt der Arbeitnehmer nicht schutzlos vor Entlassungen und erhält im Fall einer Kündigung einen Ausgleich für die damit verbundenen Einbußen, die das Unternehmen durch die Abfindungszahlungen zumindest teilweise internalisieren wird.

Gegen eine Abfindungsregelung als Alternative zum Bestandsschutz, wie sie auch von anderen Institutionen vorgeschlagen wurde, wie etwa beim „Hamburger Dreisprungmodell“ (Handelskammer Hamburg, 2002) oder vom „Kronberger Kreis“ (Donges et al., 2004) ist insbesondere von Seiten der Gewerkschaften teilweise vehemente Kritik vorgebracht worden (beispielsweise Pfarr und Zeibig, 2006). Sie stellt die Notwendigkeit einer Deregulierung des Kündigungsschutzes generell in Abrede und bezeichnet Abfindungszahlungen als deutliche Beschränkung der Arbeitnehmerschutzrechte. Folgte man den Vorschlägen des Sachverständigenrates, hätten zwei Fünftel der betriebsbedingt Gekündigten keine Abfindung erhalten, weil nach vorliegenden Daten rund 39 vH

der betriebsbedingt Gekündigten bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht länger als ein Jahr im Betrieb tätig gewesen seien.

Die Dringlichkeit einer Reform des Kündigungsschutzes – neben einer Reihe weiterer Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts – hat der Sachverständigenrat mehrfach ausführlich begründet und auf die Notwendigkeit hingewiesen, mit einer höheren Dynamik auf dem Arbeitsmarkt einen Beitrag zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu leisten (JG 2005 Ziffern 255 ff.). Bei der Frage, ob und in welchem Umfang selbst bei kurzzeitigen Beschäftigungsverhältnissen (hohe) Abfindungen im Fall einer betriebsbedingten Kündigung geleistet werden sollen – so die Forderung von Pfarr und Zeibig (2006) im Gegensatz zum Vorschlag des Sachverständigenrates –, muss auf den Kostenaspekt der Abfindungen deutlich aufmerksam gemacht werden. Abfindungszahlungen sind Arbeitskosten, und deren Barwert ist umso höher, je kürzer die Beschäftigungsdauer ist, ab deren Erreichen ein Anspruch darauf besteht. Steigen diese Arbeitskosten aufgrund großzügigerer Abfindungsregelungen, gehen Arbeitsplätze verloren, weil Unternehmen sich scheuen, dieses Risiko einzugehen. Da die Fluktuation gerade bei gering qualifizierten Arbeitnehmern vergleichsweise hoch ist, können solche erhöhten Abfindungen den Bestrebungen, Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte zu schaffen, entgegenlaufen.

**561.** Ein anderer Teil der Kritik an Abfindungsregelungen besitzt hingegen einen berechtigten Aspekt. Wenn im Zuge von betriebsbedingten Kündigungen – also in einer für das Unternehmen ohnehin wirtschaftlich schwierigen Situation – Abfindungszahlungen zu leisten sind, könnten – so die Einwände – aufgrund dieser Zusatzbelastungen zumindest Liquiditätsengpässe auftreten, im Extremfall führe dies zu Insolvenzen. Eine solche Entwicklung kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, wenn auch zu bedenken ist, dass im Fall von Sozialplänen der verbindliche Abfindungsanspruch unterschritten werden kann. Außerdem können die finanziellen Belastungen aufgrund von Abfindungszahlungen dadurch abgefedert werden, dass Unternehmen Rückstellungen für Abfindungszahlungen bilden dürfen. Im Gegensatz zu Abfindungen aus Sozialplänen gemäß § 112 Betriebsverfassungsgesetz dürfen für Abfindungen gemäß §§ 9 ff. Kündigungsschutzgesetz nach geltendem Recht keine Rückstellungen gebildet werden (Urteil des Bundesfinanzhofes vom 9.5.1995 IV B 97/94). Diese Regelung könnte der Gesetzgeber ändern.

Dessen ungeachtet besteht eine andere Reformoption darin, dass der Arbeitnehmer im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber zum Zeitpunkt der festen Einstellung freiwillig gänzlich auf den Kündigungsschutz verzichtet und stattdessen eine höhere Entlohnung vereinbaren kann. Eine Einschränkung auf bestimmte Kündigungskategorien ist hier nicht erforderlich, da im Unterschied zum Abfindungsmodell die Kompensation zum Kündigungszeitpunkt schon gezahlt wurde und somit kein Anreiz zu strategischem Verhalten besteht. Der Lohnzuschlag ist weniger „praxisfern“ als von der Kritik unterstellt. Seine individuelle Höhe entspricht näherungsweise dem diskontierten Erwartungswert der Abfindungszahlung des betreffenden Arbeitnehmers, verteilt auf die erwartete Betriebszugehörigkeitsdauer.

**562.** Die Flexibilisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes ist kein Königsweg zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit, aber sie kann einen Beitrag leisten für eine höhere Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und damit zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Mit der von der Bundesregierung erwogenen Einführung einer Wartezeitoption wird dieses Ziel indessen nicht erreicht,

dazu ist schon ein etwas größerer Wurf erforderlich. Der Sachverständigenrat schlägt daher als Reformoption vor, dass betriebsbedingte Kündigungen generell zulässig sein sollen und stattdessen ein von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängiger, verbindlicher Abfindungsanspruch gewährt wird. Im Ergebnis führt dieser Vorschlag zu mehr Rechtssicherheit für die Unternehmen und besseren Beschäftigungschancen für die Arbeitslosen.

## VI. Eine andere Meinung

**563.** Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zu den arbeitsmarkt- und lohnpolitischen Konzeptionen, die in diesem Kapitel vorgestellt werden, eine andere Meinung.

**564.** Wie schon in den Vorjahren plädiert die Mehrheit für eine so genannte „**beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik**“, die sie dadurch charakterisiert sieht, dass der Verteilungsspielraum bei Tariflohnabschlüssen nicht voll ausgeschöpft wird. Die mit dieser Strategie verbundenen Probleme habe ich in meinen Minderheitsvoten in früheren Jahresgutachten (JG 2004 Ziffern 717 ff. und JG 2005 Ziffern 322 ff.) ausführlich diskutiert. Wenn die Mehrheit in diesem Jahr feststellt, dass der von ihr vorgeschlagene lohnpolitische Kurs „Früchte zu tragen imstande ist“, sollte nicht übersehen werden, dass sich die Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im 3. Quartal 2006 auf 0,7 vH gegenüber dem Vorjahresniveau beläuft, was sich bei einem gleichzeitigen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 2,2 vH im Rahmen der in der Vergangenheit beobachteten makroökonomischen Wirkungszusammenhänge bewegt. Einen besonderen Erfolg der Arbeitsmarktreformen oder der Lohnzurückhaltung der letzten Jahre kann man daraus nicht ablesen. Die für dieses Jahr völlig unerwartete Dynamik der deutschen Wirtschaft reflektiert vor allem die Impulse wirtschaftspolitischer Maßnahmen (Abschaffung der Eigenheimzulage, temporäre Erhöhung der degressiven Abschreibung bei gleichzeitiger Ankündigung niedriger Körperschaftsteuersätze ab dem Jahr 2008, Vorzieheffekte beim privaten Verbrauch sowie beim privaten Wohnungsbau und den öffentlichen Bauinvestitionen aufgrund der angekündigten Anhebung der Umsatzsteuer), die positiv auf die Nachfrageseite wirkten.

### Absenkung der Einkommen im Niedriglohnbereich durch ein „Kombilohnmodell“

**565.** Das von der Mehrheit bereits im August 2006 in einer umfassenden Expertise vorgelegte Konzept eines „Kombilohns“ zielt darauf ab, die Beschäftigungssituation von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Im Mittelpunkt steht dabei eine deutliche Absenkung des Regelsatzes beim Arbeitslosengeld II. Trotz dieses erheblichen Einschnitts für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Hilfebezieher sind die **Beschäftigungseffekte** des „Kombilohnmodells“ mit 350 000 zusätzlichen Erwerbstätigen recht bescheiden. Zudem müssen diese – zumindest temporär – überwiegend in neu zu schaffenden Arbeitsgelegenheiten beschäftigt werden.

**566.** Bei den geringen therapeutischen Effekten des „Kombilohnmodells“ ist den **Nebenwirkungen** eine besondere Beachtung zu widmen. Sie betreffen vor allem die zu seiner Umsetzung erforderliche Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten. Dieses arbeitsmarktpolitische Instrument erweist sich schon heute – bei einem Volumen von nur rund 300 000 Arbeitsgelegenheiten – als sehr problematisch. In dem auch von der Mehrheit zitierten Bericht des Bundesrechnungshofs vom 19. Mai 2006 wird dazu festgehalten: