

4.4 Chance arbeitsrechtliche Flexibilität: auf dem Weg zu mehr Produktivität und Innovationsfähigkeit

Die aus dem Arbeitsrecht beispielsweise in Form von Abfindungszahlungen oder Freistellungen entstehenden „Kosten des Scheiterns“ sind in Deutschland relativ hoch, was die Anreize für große und besonders unsichere Innovationsprojekte wie die Erschließung von neuen Geschäftsfeldern einschränkt. Andererseits kann ein stabiles Umfeld mit hohem Schutz und Sicherheit für Beschäftigte auch Experimente und kreatives Denken fördern sowie den Aufbau von firmenspezifischen Humankapital unterstützen. Empirisch wurden daher sowohl positive als auch negative Effekte des Kündigungsschutzes auf die Innovationsfähigkeit und das Produktivitätswachstum nachgewiesen.

Arbeitnehmerrechte und Kündigungsschutz sind ein hohes Gut und sichern Verlässlichkeit und Stabilität. Eine allgemeine Lockerung des Kündigungsschutzes in der Breite steht nicht zur Debatte. Jedoch könnte eine behutsame und sehr gezielte Flexibilisierung des Arbeitsrechts die Innovations- und Erneuerungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft stärken, indem sie die finanziellen Risiken für Innovationsprojekte reduziert. Dies gilt insbesondere für Branchen mit besonders disruptiven Technologiesprüngen oder großen Nachfrageschwankungen. Die Ermöglichung einer Optionalität des Kündigungsschutzes in neuen Verträgen könnte Kosten und Nutzen austarieren, wenn sie auf Hochverdiener oder bestimmte Branchen beschränkt ist. Eine Erweiterung der Befristungsmöglichkeiten wirkt ähnlich, auch wenn sie die Anreize der Arbeitnehmer für Investitionen in firmenspezifisches Humankapital eventuell noch etwas stärker senkt als ein gelockerter Kündigungsschutz. Eine geschickt ausgestaltete steuerliche Privilegierung von Abfindungszahlungen ist außerdem ein sinnvoller Ansatz, um die Wechselbereitschaft der Arbeitnehmer zu erhöhen und ältere Beschäftigte nach einer Entlassung zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung zu motivieren.

Unterm Strich gehen die im Reformprogramm von Anfang Juli 2026 skizzierten Arbeitsmarktreformen daher in die richtige Richtung. Darüber hinaus gilt es die hohe rechtliche Unsicherheit zu reduzieren, die derzeit mit der Ausübung des Kündigungsschutzes verbunden ist. Hierfür sollten insbesondere Abfindungszahlungen stärker gesetzlich definiert und Kündigungsgründe messbarer gemacht werden. Eine gezielte Weiterentwicklung des Kündigungsschutzes

kann – eingebettet in andere Maßnahmen – ein Puzzlestück zur Stärkung der Innovationskraft und Erneuerungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sein.

Restrukturierungskosten können die Innovationsaktivität und Erneuerungsfähigkeit hemmen ...

Eine aktuell häufig vertretene These besagt, dass ein strikter Kündigungsschutz ein strukturelles Hindernis für die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft darstellt. Da Unternehmen bei hohen Entlassungshürden das finanzielle Risiko der Projekte fürchten, investieren sie seltener in riskante neue Technologien und binden Ressourcen in unproduktiven Altsektoren. Ein Mangel an Reallokation von Arbeit und Kapital behindere den Strukturwandel und schwäche die Wettbewerbsfähigkeit in schnellleibigen High-Tech-Märkten.¹ Dies gilt insbesondere für etablierte und größere Unternehmen, während neu gegründete Unternehmen und Kleinbetriebe (<10 Mitarbeiter) in Deutschland schon von einem flexibleren Arbeitsrecht profitieren. Es kann aber auch ein Hemmnis für die Skalierung von Start-ups sein. Messen lassen sich die Restrukturierungskosten in zeitlicher und monetärer Hinsicht. Im Vergleich von 250 Restrukturierungsplänen aus zehn europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten konstatieren Coatanlem und Coste in einer viel beachteten Studie, dass die Restrukturierungskosten, gemessen in Bruttomonatsgehältern pro Beschäftigtem, in Deutschland um ein Vielfaches größer sind als jene in den Vereinigten Staaten und europäischen Ländern mit geringem Kündigungsschutz wie die Schweiz, Dänemark oder Schweden (siehe Grafik 4.4.1). Während die erwartete Dauer einer Restrukturierung in Deutschland zudem im Durchschnitt 4,3 Jahre beträgt, handelt es sich in den Vereinigten Staaten sowie in den europäischen Ländern mit flexiblerem Kündigungsschutz um einen Zeitraum von wenigen Wochen oder Monaten.² Wenn die Anpassungskosten im Falle eines Scheiterns jedoch hoch sind, sinken die Anreize für Innovationsprojekte, deren Erfolge häufig unsicher sind. Als Beleg dafür wird auf eine negative Korrelation zwischen den Restrukturierungskosten und den Forschungs- und Entwicklungsausgaben in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Biotechnologie hingewiesen. Außerdem wird ein sprunghafter Anstieg der privaten FuE-Ausgaben in Dänemark nach einer Senkung des Kündigungsschutzes im Jahr 1994 als Hinweis angeführt.³

¹ Vgl. Coatanlem, Y. und O. Coste (2025): Cost of Failure, Disruptive Innovation and Targeted Flexicurity: more evidence supporting targeted reforms, IEP@BU Working Paper Series.

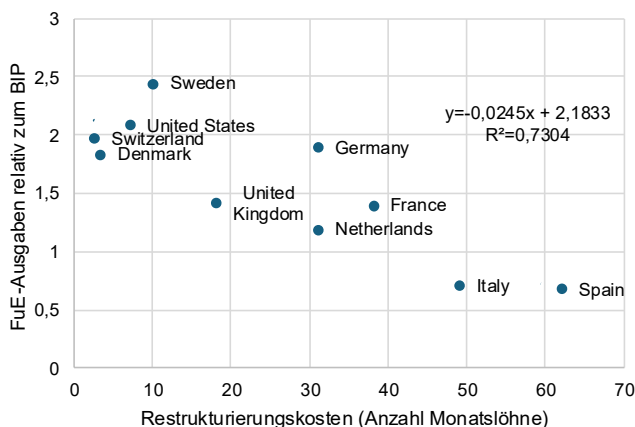
² Vgl. ebd.

³ Vgl. ebd.

Eine signifikant negative Korrelation im Ländervergleich liegt außerdem auch zwischen den Restrukturierungskosten und den allgemeinen FuE-Ausgaben des Unternehmenssektors vor (Grafik 4.4.1) – wobei aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit bei den Restrukturierungskosten jedoch nur eine sehr enge Stichprobe betrachtet werden kann.

Grafik 4.4.1: Restrukturierungskosten und FuE-Ausgaben der Unternehmen

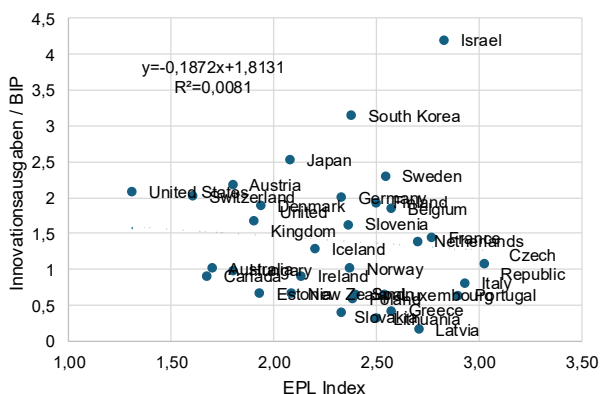
Zeitraum: jeweils 2002 bis 2024



Quelle: Coatanlem und Coste (2025)⁴; OECD.

Grafik 4.4.2: OECD-Indikator für den Beschäftigungsschutz und FuE-Ausgaben der Unternehmen

Zeitraum: jeweils Mittelwert von 2013 bis 2019; OECD-Länder mit hohen Einkommen



Quelle: OECD.

⁴ Coatanlem, Y. und O. Coste (2025): Cost of Failure, Disruptive Innovation and Targeted Flexicurity: more evidence supporting targeted reforms, IEP@BU Working Paper Series.

⁵ Hierbei handelt es sich um einen Index, der auf Basis von Experteneinschätzungen den Kündigungsschutz auf einer Skala von 1 bis 6 bewertet, wobei 6 für die maximale Restriktivität des Kündigungsschutzes steht. Neben dem Kündigungsschutz in unbefristeten Arbeitsverhältnissen erfasst der Indikator auch die Befristungsmöglichkeiten. Wir beschränken das Sample auf OECD-Länder mit hohen Einkommen.

⁶ Die bivariate Schätzung ergibt dann den folgenden Zusammenhang: $y = -0,48x + 2,39^{***}$; $R^2 = 0,075$. Der P-Wert für die Variable X (EPL-Index) liegt bei 0,13, d.h. der Zusammenhang verfehlt die gängige Grenze zur statistischen Signifikanz noch knapp.

⁷ Vgl. Chen, J. et al. (2016): Are employee-friendly workplaces conducive to innovation? Journal of Corporate Finance 40, S. 61–79; Acharya, V. et al.

Erweitert man die Stichprobe, indem man anstatt der Restrukturierungskosten einen gängigen OECD-Indikator für den Kündigungsschutz anwendet (EPL-Index),⁵ wird der Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungsschutz und der Innovationsausgaben insignifikant (siehe Grafik 4.4.2). Erst ohne den Ausreißer Israel, dessen private Innovationsausgaben durch sehr hohe Militärausgaben angeregt werden könnten, deutet sich eine leicht negative Korrelation an.⁶

... aber der Zusammenhang ist nicht eindeutig und kontextabhängig

Auch wenn der oberflächliche Blick auf die Daten auf einen leichten Zielkonflikt zwischen Beschäftigungsschutz und Innovationsfähigkeit hinweist, bleiben die Vorteile des Kündigungsschutzes bedenkenswert. So ist bei den ökonomischen Anreizwirkungen auch die Perspektive der Beschäftigten zu beachten. Sicherheit am Arbeitsplatz motiviert Mitarbeiter, firmenspezifisches Wissen aufzubauen und sich auf komplexe, unsichere Projekte einzulassen, ohne Angst vor den Konsequenzen eines Misserfolgs zu haben. Außerdem kann ein stabiles Umfeld eine Kultur schaffen, in der Experimente und kreatives Denken gefördert werden, was essenziell für langfristige Innovationsprozesse ist.⁷ In der ökonomischen Literatur lassen sich daher neben Belegen für einen negativen Effekt des Kündigungsschutzes auf die Innovationsfähigkeit oder das damit verbundene Produktivitätswachstum⁸ durchaus auch Belege für das genaue Gegenteil finden.⁹ Außerdem scheint eine hohe Arbeitsmarktflexibilität im Sinne einer hohen Arbeitnehmerfluktuation oder Befristungsquote im Unternehmensvergleich mit einer geringeren Innovationsaktivität und Produktivität zusammenzuhängen,¹⁰ wobei dies die Vorteile eines geringeren Kündigungsschutzes nicht unbedingt widerlegt. Insgesamt ist die Wirkung des Kündigungsschutzes abhängig vom spezifischen Kontext sowie der Art der Innovation: Inkrementelle Innovationen und Prozessinnovationen finden eher in Ländern mit einem hohen Beschäftigungsschutz statt, während disruptive Innovationen und Produktinnovationen eher in Ländern mit einem

(2013): Labor laws and innovation, Journal of Law and Economics 56(4), S. 997–1037.

⁸ Vgl. García-Vega, M. et al. (2021): Labor market reform and innovation: evidence from Spain, Research Policy 50(5), S. 1–16; Francis, B.B. et al. (2018): Labor law and innovation revisited, Journal of Banking and Finance 94, S. 1–15; Bassanini, A. et al. (2009): Job protection legislation and productivity growth in OECD countries, Economic Policy 24(58), S. 349–402.

⁹ Vgl. Acharya, V. et al. (2013): Labor laws and innovation, Journal of Law and Economics 56(4), S. 997–1037; Acharya, V. et al. (2014): Wrongful discharge laws and innovation, Review of Financial Studies 27(1), S. 301–346.

¹⁰ Vgl. Hoxha S. und A. Kleinknecht (2024): When structural reforms of labor markets harm productivity. Evidence from the German IAB panel, Industrial and Corporate Change 33, S. 541–554; Hoxha S. und A. Kleinknecht (2020): When labour market rigidities are useful for innovation. Evidence from German IAB firm-level data, Research Policy 49(7), 104066.

schwächeren Kündigungsschutz passieren. Außerdem scheint eine flexiblere Regulierung vor allem für Innovationen in Branchen mit hohen Nachfrageschwankungen oder schnellen Technologiezyklen wie die sogenannte Tech-Industrie nützlich zu sein, während die Innovationsfähigkeit in etablierten Branchen eher vom spezifischen Wissen langjähriger Mitarbeiter profitiert.¹¹ Schließlich zeigt eine aktuelle empirische Studie, dass mit strengeren Kündigungsschutzgesetzen zwar die Wahrscheinlichkeit für die Einführung von neuen Produkten abnimmt, bei einer Produkteinführung der Umsatz im Regelfall aber dann höher ausfällt.¹² Unterm Strich ist die empirische Evidenz für eine allgemeine Steigerung der Produktivität oder Innovationsfähigkeit also uneindeutig. Speziell für Branchen mit besonders disruptiven Technologiesprüngen oder großen Nachfrageschwankungen, wie insbesondere der Tech-Industrie, könnte eine Lockerung des Kündigungsschutzes jedoch ein relevantes Element sein.

„Flexicurity“ ist aktuell keine sinnvolle Option

Das Flexicurity-Konzept nach dänischem Vorbild verknüpft eine hohe Flexibilität für Unternehmen beim Personalabbau mit einer starken sozialen Absicherung für Arbeitnehmer über ein hohes Arbeitslosengeld und einer intensiven staatlichen Förderung durch lebenslanges Lernen. Ziel ist es, nicht den konkreten Arbeitsplatz, sondern die Beschäftigungsfähigkeit des Individuums zu schützen. Hierdurch entstehen jedoch erhebliche Kosten durch die Finanzierung hoher Lohnersatzleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitiken. Es würde also ein weiterer Aufwärtsdruck auf die Lohnnebenkosten oder eine neue Belastung des Bundeshaushalts entstehen. Zudem besteht das Risiko von Mitnahmeeffekten und hohen Verwaltungskosten. Die Einführung eines Flexicurity-Systems ist daher für Deutschland aktuell keine sinnvolle Option.

Handlungsempfehlungen

 **Eine partielle Flexibilisierung des Arbeitsrechts.** Aufgrund der oben erläuterten Vor- und Nachteile des Kündigungsschutzes sollte bei der Flexibilisierung des Arbeitsrechts sehr gezielt vorgegangen werden: Der Kündigungsschutz kann einkommensabhängig für Hochverdiener oder speziell für bestimmte Branchen und Tätigkeiten gelockert werden, die besonders durch disruptive Technologiesprünge gekennzeichnet sind. Somit würden zwar die derzeit anfallenden Restrukturierungskosten in der Breite nicht maßgeblich reduziert, aber in Bereichen mit einem

besonders unsicheren Innovationserfolg – wie etwa in den durch hohe Einkommen ausgezeichneten Tech-Branchen oder auch den Entwicklungsabteilungen in etablierten Industrien – die Risiken für neue Projekte gesenkt. Gleichzeitig ist jedoch davon auszugehen, dass geringere Sicherheit gerade bei gefragten Spezialisten mit einer höheren Entlohnung bezahlt werden muss. Zudem könnte der Wegfall des Kündigungsschutzes die Motivation für den freiwilligen Wechsel in produktivere Jobs reduzieren. Wichtig ist es daher den Verzicht auf Kündigungsschutz eher als Vertragsoption anstatt als einen gesetzlichen Standard festzusetzen. Auch eine Erweiterung der Befristungsmöglichkeiten reduziert die Restrukturierungskosten für Unternehmen und dürfte so die Innovationstätigkeit anregen. Allerdings könnte die Bereitschaft der Arbeitnehmer zum Aufbau von firmenspezifischen Humankapitals dann noch etwas geringer ausfallen als bei einem gelockerten Kündigungsschutz.

Im Juli 2026 hat sich der Koalitionsausschuss im Grundsatz dafür entschieden, die Möglichkeit zur Sachgrundlosen Befristung auf bis zu 48 Monate auszuweiten und den Kündigungsschutz für Spitzenverdiener mit einem Jahreseinkommen von mehr als dem 1,75-fachen der Beitragsbemessungsgrenze der GRV durch eine Abfindungsoption zu ersetzen. Dies ist angesichts des Konflikts zwischen dem Versuch der Innovationsförderung und dem Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer als praktikabler Kompromiss zu begrüßen. Während die Lockerung des Kündigungsschutzes für Spitzenverdiener nur 1 bis 2 % der Vollzeitbeschäftigten betrifft und daher keine allzu großen Effekte zu erwarten sind,¹³ gibt die Ausweitung der sachgrundlosen Befristung den Unternehmen viel Spielraum unsichere Innovationsprojekte zu verfolgen. Allerdings ist es fraglich, ob eine sechsmalige Verlängerungsoption innerhalb von 48 Monaten die Unsicherheit für Arbeitnehmer nicht unnötig weit in die Höhe treibt. Es gilt daher im Detail noch nachzujustieren und die Wirkungen der Reformen genau zu beobachten.

 **Anreize zum Jobwechsel statt Frührente.**

Auch die Anreize für Arbeitnehmer sollten so gesetzt werden, dass angesichts des in einigen Bereichen noch immer vorherrschenden Fachkräftemangels mehr Bewegung in den Arbeitsmarkt kommt: Insbesondere sollten ältere Arbeitnehmer im Falle einer Entlassung zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung angeregt werden, anstatt dem bisher oft gewählten Eintritt in die Frührente. Eine dahingehende Maßnahme ist es,

¹¹ Vgl. etwa Griffith, R. und G. Macartney (2014): Employment protection legislation, multinational firms, and innovation, *The Review of Economics and Statistics* 96(1), S. 135–150; García-Vega, M. et al. (2021): Labor market reform and innovation: evidence from Spain, *Research Policy* 50(5), S. 1–16.

¹² Unter anderem können strengere EPLs Manager dazu anregen, bei der Auswahl der einzuführenden neuen Produkte selektiver vorzugehen. Darüber hinaus können strengere EPLs auch das Engagement der Mitarbeiter für eine

erfolgreiche Markteinführung fördern: Vgl. Cerpentier, M. et al. (2024): Employment protection laws and the commercialization of new products: A cross-country study, *Research Policy* 53(7), 105039.

¹³ Es ist noch unklar, ob der Beschluss auch bestehende Verträge oder nur Neueinstellungen betrifft.

Abfindungen über mehrere Jahre vom Arbeitseinkommen absetzbar zu machen, sodass diese bei der Aufnahme eines neuen Jobs faktisch steuerfrei werden. So entstünde der Anreiz Abfindungsangebote anzunehmen und dann rasch in eine neue Beschäftigung zu wechseln.¹⁴ Das im Juli formulierte Vorhaben der Bundesregierung Abfindungszahlungen bei einer schnellen Neubeschäftigung steuerlich zu privilegieren, ist daher zu begrüßen. Um die fiskalischen Kosten der Reform zu verringern und Mitnahmeeffekte zu begrenzen, wäre eine Höchstgrenze für den Steuerabzug sinnvoll.



Kündigungskosten kalkulierbarer gestalten.

Eine Herausforderung für deutsche Unternehmen dürfte in der mangelnden Kalkulierbarkeit der Trennungskosten liegen.¹⁵ Dies betrifft primär unvorhersehbare Abfindungszahlungen bei Kündigungsprozessen und Kosten für Sozialpläne bei Kollektivkündigungen, aber auch finanzielle Risiken durch die allgemeine Rechtsunsicherheit.¹⁶ Obwohl das deutsche Arbeitsrecht keinen generellen Abfindungsrechtsanspruch kennt, ist die Zahlung einer Abfindung gängige Praxis zur Beendigung eines Kündigungsprozesses. Bezeichnend dafür ist, dass über 80 % aller Kündigungsprozesse an deutschen Arbeitsgerichten im Jahr 2024 mit einem Vergleich meist in Form einer Entschädigungszahlung endeten, während ein Fortbestand des Arbeitsverhältnisses kaum eintrat.¹⁷ Somit sind Abfindungszahlungen im Zuge eines Auflösungsvertrages eine fest etablierte Vorgehensweise von Unternehmen, um einen Kündigungsprozess mit entsprechenden Gerichtskosten im Vorhinein zu umgehen. Gleichzeitig bleibt aber ein latentes Prozessrisiko bestehen.

Eine stärkere rechtliche Standardisierung von Trennungskosten sollte den Unternehmen daher mehr Planungssicherheit geben, ohne den Kündigungsschutz der Arbeitnehmer stark einzuschränken und Kosten auf

den Staat zu verschieben. Orientieren könnte sich die deutsche Politik dabei an Elementen der französischen Arbeitsmarktreform von 2016/2017, welche zu einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes in Frankreich geführt haben.¹⁸ Als ein zentrales Instrument könnten Abfindungszahlungen stärker gesetzlich festgelegt werden, um die rechtliche Unsicherheit im Zusammenhang mit Kündigungen zu reduzieren.¹⁹ In Frankreich etwa werden Abfindungen konkret nach Betriebszugehörigkeit mit entsprechender Ober- und Untergrenze festgelegt. Das schützt Unternehmen vor unkalkulierbaren Entschädigungszahlungen, während in Deutschland ein größerer gerichtlicher Ermessensspielraum vorliegt.



Bürokratiekosten senken, Kündigungsgründe rechtlich messbarer machen.

Prozedurale Fehler eines Unternehmens führen nach deutscher Rechtsprechung außerdem oft zur vollständigen Unwirksamkeit der Kündigung. Zur Entbürokratisierung sollte daher – analog zu Frankreich – eine Deckelung der Entschädigung bei rein formalen Mängeln eingeführt werden. Staatlich geprüfte Standard-Vorlagen könnten zudem Rechtsrisiken minimieren und sicherstellen, dass die inhaltliche Begründung statt formaler Details im Fokus steht.

Ein Ersatz der derzeit einzelfallabhängigen Rechtsprüfung durch messbare Kriterien würde schließlich ebenfalls für mehr Rechtssicherheit sorgen. Das deutsche Kündigungsschutzgesetz bindet die Wirksamkeit einer ordentlichen Kündigung an personen-, verhaltens- oder betriebsbedingte Gründe, deren Auslegung nicht weiter spezifiziert ist und Raum für Rechtsunsicherheit lässt. In Frankreich wurden die Kündigungsgründe dagegen durch objektive Indikatoren, wie bspw. die Anzahl der Quartale des Umsatzrückgangs präzisiert.

¹⁴ Vgl. Weber, E. (2026): Abfindungen für neue Jobs, Beitrag zu Makronom, 27.05.2026.

¹⁵ Vgl. auch Jung, P. und M. Kuhn (2026): Wachstumsbremse Kündigungsschutz? Frankfurter Allgemeine Zeitung 07.04.2026, S.22–23.

¹⁶ Das Risiko des Annahmeverzugs steigt zudem durch die lange durchschnittliche Verfahrensdauer von mehr als 7 Monaten.

¹⁷ Statistisches Bundesamt (2025): Statistischer Bericht der Arbeitsgerichte 2024.

¹⁸ Vgl. Carcillo, S. et al. (2019): Assessing recent reforms and policy directions in France, OECD, Box 3.1.

¹⁹ Vgl. Jung, P. und M. Kuhn (2026): Wachstumsbremse Kündigungsschutz? Frankfurter Allgemeine Zeitung 07.04.2026, S. 22–23.