

## Projekt Regulierung des Arbeitsmarktes (REGAM)

Projektmitarbeit: Prof. Dr. Heide Pfarr, Silke Bothfeld, Dr. Lutz C. Kaiser, Martin Kimmich, Andreas Peuker, Karen Ullmann

im Oktober 2003

### Die Geltung des Kündigungsschutzgesetzes in den Kleinbetrieben – Wirklichkeit und Wahrnehmung

Betriebe mit 1 – 5 Beschäftigten sind von der Geltung des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) ausgenommen. In der politischen Debatte um den Kündigungsschutz wird immer wieder behauptet, dass diese Betriebe von einer Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte absehen würden, da sie befürchteten, sonst diese Privilegierung zu verlieren; mit der Einstellung des 6. Beschäftigten könnten dann alle Beschäftigten Kündigungsschutz geltend machen. Auf dieses Argument hat die Bundesregierung mit ihrem Gesetzentwurf zu „Reformen am Arbeitsmarkt“ reagiert. Danach greift das KSchG dann nicht ein, wenn bis zu 5 weitere Beschäftigte nur befristet eingestellt werden.

Im folgenden Beitrag steht die Frage im Zentrum, inwiefern die Kleinstbetriebe überhaupt Kenntnis von den gesetzlichen Regelungen haben, denen eine prohibitive beschäftigungspolitische Wirkung unterstellt wird. Dabei wird auf empirische Daten zurückgegriffen, die im Frühjahr 2003 in einer Untersuchung zur betrieblichen Personalpolitik des REGAM-Projektes im WSI erhoben wurden.

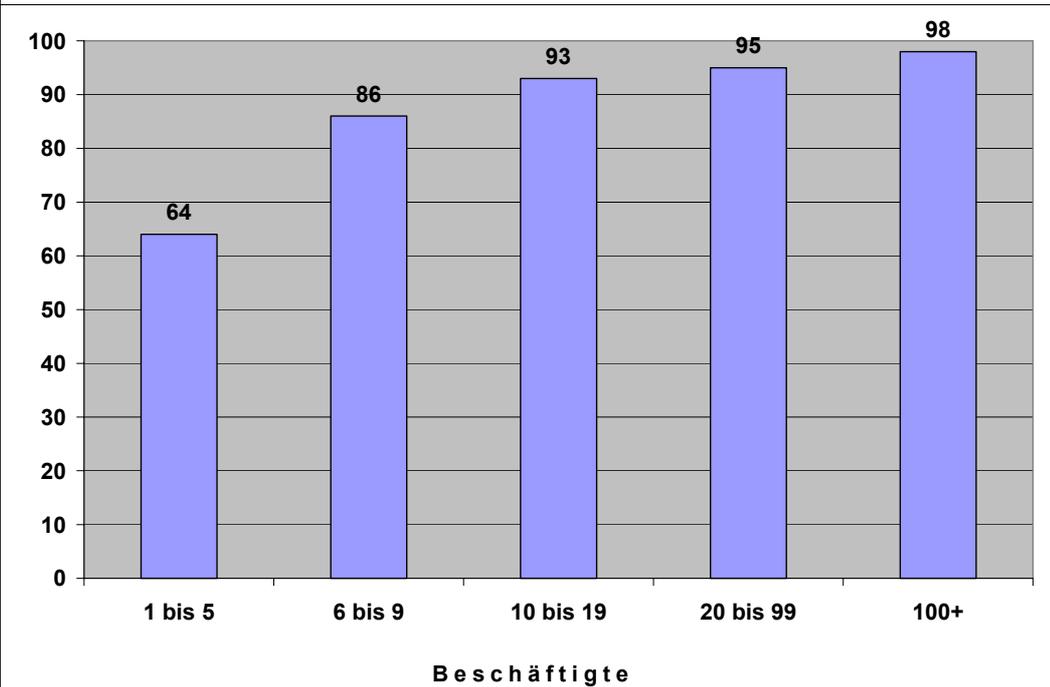
#### I. Ergebnisse der REGAM-Untersuchung

In der Untersuchung<sup>1</sup> wurden die Personalverantwortlichen der Betriebe gefragt, ob der gesetzliche Kündigungsschutz in ihren Betrieben gelte<sup>2</sup>. So fielen die Antworten aus:

<sup>1</sup> Die WSI-Befragung zur betrieblichen Personalpolitik, durchgeführt von Infratest, basiert auf einer für die Privatwirtschaft repräsentativen Stichprobe von 2000 Betrieben, bei der besonders auf Betriebsgrößenunterschiede und Branchenzugehörigkeit Wert gelegt wurde. Als Befragungsinstrument wurden computergestützte Telefoninterviews verwendet, welche eine hohe Qualität der Daten u.a. durch einen geringen Ausfall von Antworten garantieren. Zur einer detaillierten Beschreibung der Befragungsmethoden, vgl. WSI-Befragung zur betrieblichen Personalpolitik, 2003.

<sup>2</sup> Eine Erklärung der Antworten dadurch, dass Personalverantwortliche aus Kleinbetrieben die Frage bejahten, weil ihr Betrieb als Filialbetrieb nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kleinbetriebsklausel (•Rechtsprechungsnachweis• BB 1998, 1058•) doch unter das Kündigungsschutzgesetz fällt, kann ausgeschlossen werden. Nur 3 % der Kleinbetriebe sind derartige Filialbetriebe.

**Schaubild 1: Anteile der Betriebe, die angeben, dass das Kündigungsschutzgesetz in ihrem Betrieb gilt (in %), nach Betriebsgrößenklasse**



Quelle: WSI-Befragung zum Einstellungs- und Entlassungsverhalten von Betrieben (2003), eigene Berechnungen (gewichtete Ergebnisse).

Die Daten zeigen das überraschende Ergebnis, dass rund zwei Drittel (64%) aller Kleinstbetriebe mit bis zu 5 Beschäftigten die Relevanz des Kündigungsschutzgesetzes falsch einschätzen, in dem sie diese Frage bejahten. Sehr viel geringer, aber immerhin noch erheblich ist die Fehleinschätzung derer, die in der Betriebsgröße mit 6-9 Beschäftigten zu Unrecht annehmen, der Betrieb falle nicht unter das Kündigungsschutzgesetz (14%). Mit einer zunehmenden Betriebsgröße steigt dann die richtige Einschätzung der Rechtslage.

## II. Erklärungsmuster zur Auswertung der Ergebnisse

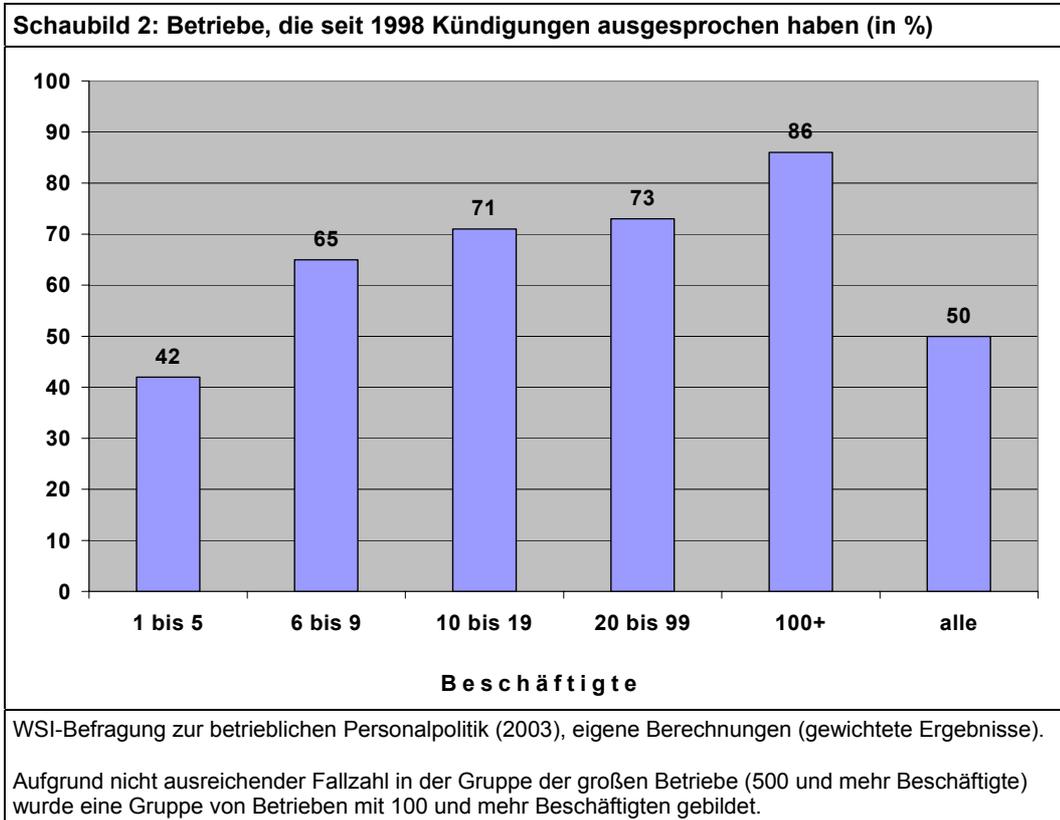
Als denkbare Erklärungen dieser großen Fehleinschätzung in den Kleinstbetrieben kommen die „Erfahrungshypothese“ oder aber die „Informationshypothese“ in Frage.

Die Erfahrungshypothese geht davon aus, dass vor allem solche Betriebe die Geltung des Kündigungsschutzgesetzes richtig einschätzen, die Erfahrungen mit Kündigungen gesammelt haben. Wenn daraus ein Konflikt, etwa eine Klage gegen die Kündigung, erwuchs, ist die Wahrscheinlichkeit einer zutreffenden Beurteilung der Rechtslage noch größer. Hingegen könnten Annahmen der Kleinstbetriebe über Kündigungsschutz umso weniger zutreffen, je weniger sie mit Kündigungen zu tun hatten.

Die Informations-Hypothese zielt dagegen auf den Kenntnisstand der Personalverantwortlichen, unabhängig von ihren praktischen Erfahrungen.

## 1. Erfahrungen mit Kündigungen

Die erhobenen Daten zeigen, ob und wie viele arbeitgeberseitige Kündigungen in den Betrieben im Zeitraum zwischen 1998 und 2002 ausgesprochen wurden (Schaubild 2).



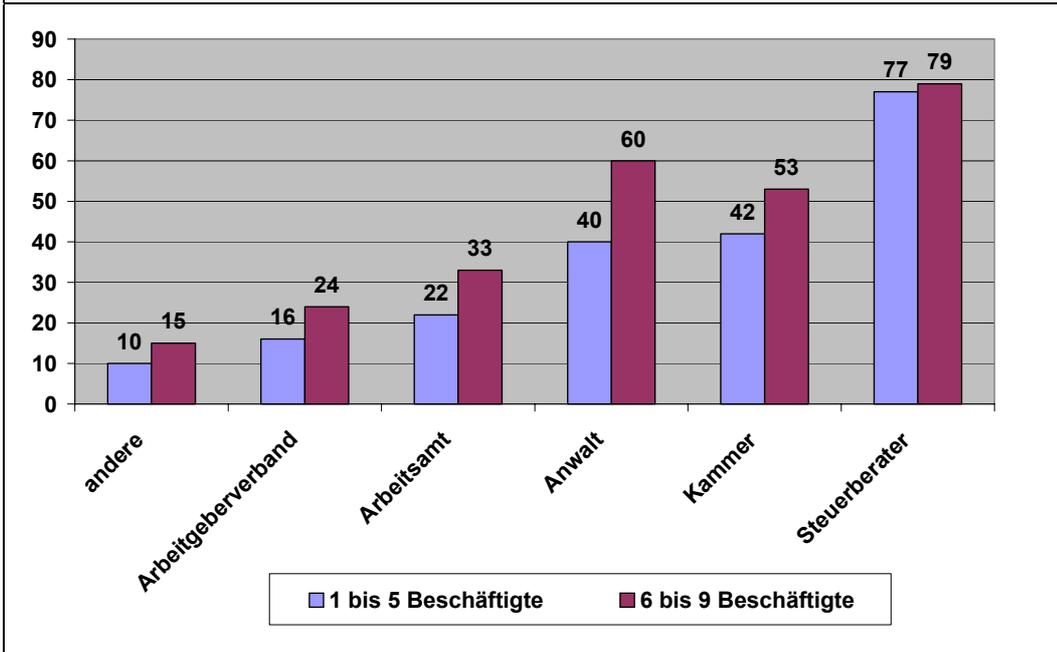
Danach haben die Hälfte aller Betriebe in den vergangenen fünf Jahren Erfahrungen mit Kündigungen gemacht. Die Kündigungserfahrung steigt mit der Betriebsgrößenklasse an. Das ist aber zunächst nur ein Größeneffekt, weil die Anzahl der Ein- und Austritte in großen Betrieben in absoluten Zahlen natürlich größer ist als in kleinen Betrieben. Die Tatsache, dass die kleinen Betriebe mit bis zu fünf Beschäftigten weniger Erfahrungen mit Kündigungen haben, legt schon die Vermutung nahe, dass sich daraus auch die Fehleinschätzung erklären lässt.

## 2. Informationsquellen der Betriebe

Betriebe, in denen eine Personalabteilung vorhanden ist, in der Fachleute mit den arbeitsrechtlichen Fragen befasst sind, haben vermutlich eine gute Kenntnis der rechtlichen

Regelungen. Auch das Vorhandensein eines Betriebsrates kann zur Kenntnis der Rechtslage in den Betrieben beitragen. In Kleinstbetrieben entfallen in der Regel diese Informationsquellen. Die Beratung könnte aber durch externe Fachleute oder eine Personalabteilung in anderen Unternehmensteilen erfolgen. In unserer Untersuchung wurden die Betriebe nach beidem gefragt. Danach nehmen 11% der Kleinstbetriebe gar keine externe Beratung in Anspruch, 89% informieren sich aus einer oder mehreren Quellen.<sup>3</sup> Schaubild 3 zeigt, welche Informationsquellen die Kleinstbetriebe nutzten, die sich extern beraten ließen. Zum Vergleich haben wir auch die nächste Größenklasse der Betriebe mit sechs bis neun Beschäftigten mit aufgeführt.

**Schaubild 3: Inanspruchnahme externer Informationsquellen bei kleinen Betrieben (mit 1-5 und 6-9 Beschäftigten) (in %)**



WSI-Befragung zur betrieblichen Personalpolitik (2003), eigene Berechnungen (gewichtete Ergebnisse).

Die Frage lautete „Nimmt Ihr Betrieb in arbeitsrechtlichen Fragen externe Beratung von folgenden Stellen in Anspruch?“ Mehrfachnennungen waren möglich.

Von einem Rechtsanwalt lassen sich 40% der Kleinstbetriebe und 60% der Größenklasse 6 – 9 Beschäftigte beraten. Für die Kammer sind es 42% bzw. 53%. Der Arbeitgeberverband liegt mit 16% bzw. 24% noch hinter dem Arbeitsamt (22% bzw. 33%). Die verhältnismäßig geringe Nennung des Arbeitgeberverbandes könnte damit erklärt werden, dass sich diese eher um mittelständische oder große Betriebe kümmern. Der Steuerberater wird dafür von der großen Mehrheit (77% bzw. 79%) der Kleinstbetriebe als Informationsquelle genannt. Vermutlich dient

<sup>3</sup> Von denjenigen Kleinstbetrieben, die externe Beratung in Anspruch nahmen, bezogen 78% ihre Informationen aus mehreren und 22% aus einer einzigen Quelle. Bei letzteren lag der Steuerberater mit 65% vorn, gefolgt von dem Anwalt mit 15% und der Kammer mit 11%. Die anderen Kategorien wiesen für eine gesicherte Aussage zu geringe Fallzahlen auf.

die Beratung durch den Steuerberater als „Notlösung“, auf die im Zweifelsfall zurückgegriffen, die aber nicht als permanente Informationsquelle in arbeitsrechtlichen Fragen abgerufen wird.

### 3. Werden die Hypothesen bestätigt?

Die Erfahrung, die Betriebe mit Kündigungen haben, wirkt sich ganz eindeutig positiv auf die richtige Einschätzung der Geltung des Kündigungsschutzes aus. Die Betriebe hingegen, die in den letzten fünf Jahren keine Kündigungen zu verzeichnen hatten, verschätzten sich eher als Betriebe, die Kündigungen ausgesprochen hatten. Die Erfahrungshypothese bestätigt sich somit.

Die Informationshypothese dagegen bestätigt sich nicht, allerdings ist sie auch nicht eindeutig widerlegt. Überraschenderweise irren sich Betriebe, die gar keine Beratung in Anspruch nehmen, seltener bei der Einschätzung der Geltung des Kündigungsschutzes als die, die sich extern informierten.<sup>4</sup> Dasselbe gilt für Betriebe, die sich nur von einer Stelle beraten lassen. Betriebe, die angaben, ihre Informationen aus mehreren Quellen zu beziehen, liegen hingegen öfter falsch bei der Frage, ob das Kündigungsschutzgesetz auch für sie gilt. Eine mögliche Erklärung für diesen erstaunlichen Effekt ist: Die Personalverantwortlichen in denjenigen Betrieben, die keine externe Beratung, oder aber nur gelegentlich die rechtliche Unterstützung des Steuerberaters beanspruchen, sind selbst gut informiert, möglicherweise, weil sie über eine höhere Qualifikation verfügen und/oder sich relevante Informationen im konkreten Fall selbst beschaffen können.

Hingegen liegen Betriebe, die angaben, ihre Informationen aus mehreren Quellen zu beziehen, öfter falsch bei der Frage, ob das Kündigungsschutzgesetz auch für sie gilt. Das ganz augenfällige Informationsdefizit, das zur Fehleinschätzung arbeitsrechtlicher Regelungen führt, wird auch durch die Beratung der Kammern und Arbeitgeberverbände nicht signifikant vermindert. Unsere Daten geben keinen Aufschluss darüber, ob zutreffende Beratung durch die Personalverantwortlichen der Kleinbetriebe missverstanden wurde oder ob sie fehlerhaft informiert wurden. Erst recht fehlen Belege dazu, ob eine Fehlinformation seitens der Kammer oder der Arbeitgeberverbände auf eigener Unkenntnis oder auf politischem Willen beruhte.

### III. Weitere Einflussfaktoren für die Fehleinschätzung

Die jeweiligen Effekte der unterschiedlichen Faktoren auf die Richtigkeit der Einschätzung lassen sich am besten durch eine multivariate Analyse<sup>5</sup> erfassen. In diesem Fall haben wir für die Frage, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit, dass die Geltung des KSchG in den Kleinbetrieben mit bis zu fünf Beschäftigten falsch eingeschätzt wird, beeinflussen, ein binäres Probitmodell eingesetzt<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Als häufigste einzige Quelle gaben 37% der Betriebe den Steuerberater, 3% den Anwalt und 2% die Kammern an. Die Existenz einer Personalabteilung in einem anderen Betriebsteil hatte im Übrigen keinen signifikanten statistischen Effekt.

<sup>5</sup> Beschreibende Analysen, die nur einen Bezugspunkt haben, wie z. B. Einstellungsverhalten aufgeschlüsselt nach Betriebsgröße, können zu Fehlinterpretationen führen, da andere Einflussfaktoren unberücksichtigt bleiben, wie z. B. die wirtschaftliche Situation der Betriebe. Auf Basis von anerkannten statistischen Berechnungsmodellen können dagegen mit multivariaten Analysen Aussagen über mehrere Einflussfaktoren getroffen werden. Dabei werden die Effekte einer Auswahl von konkurrierenden Erklärungsfaktoren, wie etwa die wirtschaftliche Lage des Unternehmens, Betriebsgröße, Branche, das Vorhandensein eines Betriebsrates etc. daraufhin untersucht, ob für jeden einzelnen Faktor ein statistisch messbarer Effekt auf den Beschäftigungsaufbau besteht. Damit kann festgestellt werden, welche Erklärungsfaktoren einen (statistisch) signifikanten Nettoeffekt haben, d. h. unter Berücksichtigung aller anderen Einflüsse, noch auf den Beschäftigungsaufbau wirken. Ein Ergebnis auf Basis einer einzelnen beschreibenden Analyse mit nur einem Bezugspunkt kann dadurch belegt, aber auch widerlegt werden.

<sup>6</sup> Bei multivariaten Analysen ist die Auswahl des statistischen Modells von der Art der Fragestellung abhängig, d. h. von der zu erklärenden Zielgröße. Bei einer Zielgröße mit zwei Ausprägungsmöglichkeiten (dichotome bzw. binäre Fragestellung), wie „Schätzen

Die Ergebnisse des statistischen Modells zeigen, dass ein signifikanter Zusammenhang der Fehleinschätzung mit vier Betriebsmerkmalen nachweisbar ist. Dazu gehören die Erfahrung mit Kündigungen, die Art der externen Beratung, die Branche und die Region, in der sich der Betrieb befindet.

In allen Dienstleistungsbranchen (Verkehr und Nachrichten, Gastgewerbe, Gesundheit und Soziales und „andere Dienstleistungen“) ist die Wahrscheinlichkeit der Fehleinschätzung signifikant höher als in der Referenzgröße der unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Eine Ausnahme bleibt allerdings das Kredit- und Versicherungswesen. In den anderen Branchen (produzierendes Gewerbe, Bau, Groß- und Einzelhandel, Kfz-Handel und –reparatur) unterscheidet sich die Wahrscheinlichkeit, eine Fehleinschätzung zu treffen, nicht signifikant.

Ein interessanter und unerwarteter Effekt ergibt sich für den Ost-West-Vergleich: Die Wahrscheinlichkeit der Fehleinschätzung der Geltung des Kündigungsschutzgesetzes ist in den neuen Bundesländern signifikant geringer als bei den Betrieben in den alten Bundesländern. Die bessere Einschätzung erklärt sich hier jedoch nicht aus einer häufigeren Kündigungserfahrung, denn statistisch signifikante Unterschiede lassen sich insoweit zwischen den Betrieben in den alten und in den neuen Bundesländern nicht feststellen.

#### IV. Ergebnisse

Die Fehleinschätzung der Geltung des KschG ist in Kleinbetrieben erheblich. Praxiserfahrung mit Kündigungen führt eher zum „richtigen Wissen“ über den Kündigungsschutz. Informationsprobleme bestehen vor allem in den Betrieben der „einfachen“ Dienstleistungen, weniger bei qualitativ hochwertigen Dienstleistungen in anderen Branchen, und vor allem in den alten Bundesländern. Die Tatsache, dass sich Betriebe in arbeitsrechtlichen Fragen extern beraten lassen, ist dagegen kein Garant für die Kenntnis arbeitsrechtlicher Regelungen.

Vor dem Hintergrund anderweitiger sozialwissenschaftlicher Forschungsergebnisse erscheinen unsere Ergebnisse durchaus plausibel. Organisationssoziologische und personalwirtschaftliche Erklärungsansätze betonen das Problem der begrenzten Information von Akteuren in privatwirtschaftlichen Unternehmen.<sup>7</sup> Empirische Untersuchungen, die das Problem der arbeitsrechtlichen Information in den Betrieben untersuchen, sind jedoch bisher rar.<sup>8</sup> Unsere Erhebung hat erstmalig die Frage, wie kleine und mittlere Unternehmen mit Informationsproblemen umgehen, auf der Grundlage repräsentativer statistischer Daten

---

Betriebe den Kündigungsschutz falsch ein“?: ja / nein“, kann das binäre Probitmodell verwendet werden. Das Modell gibt darüber Auskunft, welche der (in der Befragung erhobenen) Einflussfaktoren die Wahrscheinlichkeit, den Kündigungsschutz falsch einzuschätzen, positiv oder negativ beeinflusst. Auf Anfrage stellen wir die Ergebnisse dieses statistischen Modells gerne zur Verfügung.

<sup>7</sup> In der Organisationssoziologie ist das Problem der begrenzten Information der Akteure in den Organisationen ein seit langem bekanntes Phänomen, das auch für Akteure in privaten Unternehmen gilt: Die für Entscheidungen notwendigen Informationen sind zwangsläufig begrenzt, so dass die Akteure dazu gezwungen sind, ihre Wissenslücken mit Annahmen zu füllen, um überhaupt Entscheidungen treffen zu können (March/Simon, *Organizations*, 1958; March, *Entscheidungen und Organisationen*, 1990). So interpretieren betriebliche Akteure ihre Umwelt eben manchmal auch falsch. Martin und Nienhüser stellen eine Reihe von theoretischen Ansätzen zur Personalpolitik zur Diskussion und vertreten die Auffassung, dass die betriebliche und soziale Realität so komplex ist, dass sie sich nicht mit einfachen ökonomischen Modellkonstruktionen (z. B. die Maximierung des ökonomischen Nutzens) erfassen lässt (Martin, *Die Erklärung der Personalpolitik*, 1996; Martin/Nienhüser, in: Martin/Nienhüser, *Personalpolitik - Wissenschaftliche Erklärung der Personalpraxis*, 1998, S. 9 ff.).

<sup>8</sup> In einer kleinen empirischen Studie haben Alewell und Koller die arbeitsrechtlichen Ressourcen und Einschätzungen in Personalabteilungen deutscher Unternehmen untersucht (veröffentlicht im BB 2002, S. 990ff.). Die Autorinnen kommen darin zu dem Ergebnis, dass eine „recht hohe Anzahl von Unternehmen ... nur auf eine rudimentäre arbeitsrechtliche Beratung oder Ausstattung mit entsprechenden Kompetenzen zurückgreifen können“. Auf das besondere Informationsproblem der kleinen Betriebe geht die Studie jedoch nicht ein, weil sie nicht zwischen Betriebsgrößenklassen mit weniger als 100 Beschäftigten differenziert.

untersucht. Die Ergebnisse geben Hinweise darauf, dass die Probleme mit dem Kündigungsschutz in den Kleinstbetrieben möglicherweise vor allem im Bereich des Zugangs zu richtiger Information liegen. Wenn sich dieser Befund durch weitere Forschungsergebnisse erhärtet, dann müssen politische Bemühungen der Verbände, Kammern, aber auch der Bundesregierung dahin gehen, die arbeitsrechtliche Beratung vor allem in den Kleinstbetrieben zu verbessern.

## **V. Rechtspolitische Bewertung**

Die validen empirischen Daten zur Kenntnis über die Geltung des KSchG haben erhebliche Bedeutung für die rechtspolitische Diskussion. Deren weit verbreitete Annahme, die auch die Gesetzgebung der rot-grünen Koalition bestimmt, geht ja dahin, dass Kleinstbetriebe die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte unterließen, weil sie befürchteten, bei Anwachsen der Beschäftigtenzahl über 5 hinaus unter das KSchG zu fallen. Jedoch können zwei Drittel der Kleinstbetriebe diese Befürchtung gar nicht haben, weil sie ja schon meinen, sie unterlägen dem KSchG; in ihren Augen sind weitere Beschäftigte oder der Verzicht auf solche rechtlich ohne Belang. Für ihre personalwirtschaftliche Entscheidung müssen andere Gründe ausschlaggebend sein. Auch dazu haben wir in der REGAM-Untersuchung Daten erhoben, die wir an anderer Stelle vorstellen werden.

Die prohibitive Wirkung des Kündigungsschutzes für Kleinstbetriebe ist weitgehend eine Schimäre. Für eine beschäftigungspolitische Wirkung durch gesetzgeberische Korrekturen an einer Norm, die den Betroffenen weitgehend unbekannt ist, spricht nichts.