



Lena Koller

Ökonomische Auswirkungen arbeits- und sozialrechtlicher Schwellenwerte



PETER LANG

1. Einleitung

Wesentlicher Bestandteil des deutschen Arbeits- und Sozialrechts ist der Schutz des Arbeitnehmers. Er wird über so genannte Schutzstandards – wie z. B. der Geltung des Kündigungsschutzgesetzes oder den Bestimmungen zur Arbeitssicherheit – gewährleistet. Diese Regelungen gehen jedoch oft mit Belastungen für die Unternehmen einher, welche zum einen in den so genannten Bürokratiekosten und zum anderen in den Inhalten der Regelungen liegen. So wird den Bürokratiekosten unterstellt, dass sie Unternehmen vom Wachstum abhalten, da bei der Einarbeitung in komplizierte Gesetzestexte oder beim Ausfüllen von Formularen viele Ressourcen vergeudet werden. Eine Befragung des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn (IfM), die 2003 in 1.220 Unternehmen durchgeführt wurde, ergab, dass die bürokratiebedingten Belastungen von 33,2 Prozent der Unternehmen als sehr hoch und von 45,2 Prozent als hoch eingeschätzt werden. 28 Prozent der Unternehmen sind sogar der Meinung, dass es einen sehr starken negativen Zusammenhang zwischen Bürokratie und Unternehmenswachstum gibt (Clemens, Schorn und Wolter 2004, S. 8).

Mit den Auswirkungen der Inhalte verschiedener arbeitsrechtlicher Regelungen für die Unternehmen befasste sich eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW), welche im Herbst 2003 bei Geschäftsführern und Personalleitern aus 859 Unternehmen durchgeführt wurde. In dieser Befragung gaben 77 Prozent der Interviewpartner an, dass das Arbeitsrecht einer der wichtigsten Gründe für einen Verzicht auf Neueinstellungen sei (vgl. Janßen 2004, S. 17). Höhere Nennungen hatten nur die Lohnnebenkosten (93 Prozent), die damalige Wirtschaftslage (88 Prozent) und die Steuerbelastung (83 Prozent). Viele Unternehmen schreiben also dem Arbeitsrecht bzw. darin enthaltenen Regelungen einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung zu. Er resultiert aus der Tatsache, dass arbeits- und sozialrechtliche Regelungen häufig mit Kosten für die Unternehmen verbunden sind (z. B. Geltung des Kündigungsschutzgesetzes).

Um nun kleine und mittelständische Unternehmen vor diesen Belastungen zu schützen, hat der Gesetzgeber in einen Teil der Regelungen Schwellenwerte eingeführt.¹ Diese geben an, ab welcher Mitarbeiterzahl ein bestimmtes Gesetz bzw. eine Regelung in Kraft tritt. Während Unternehmen mit einer Beschäftigtenzahl unterhalb eines Schwellenwerts von der jeweiligen arbeits- oder sozial-

¹ Da von unterschiedlichen Bezugseinheiten – Arbeitgeber, Unternehmen, Betrieb, Arbeitsstätte – ausgegangen wird, wird hier der Begriff „Unternehmen“ als Sammelbegriff verwendet. Bei explizit angesprochenen Schwellenwerten wird die jeweilige Bezugseinheit genannt.

rechtlichen Regelung nicht erfasst werden, kommt sie für Unternehmen mit einer Arbeitnehmerzahl über dem Schwellenwert zur Anwendung. Damit sind Unternehmen unter der Schwelle zwar von den Kosten befreit. Überschreiten sie allerdings die Schwellenwerte, so treten die Regelungen in Kraft, und damit entstehen den Unternehmen zusätzliche Kosten. Daher wird vermutet, dass nicht nur die Bürokratiekosten, sondern auch Schwellenwerte die Beschäftigungsdynamik in Unternehmen beeinflussen. Um das Inkrafttreten einer Regelung zu vermeiden, könnten Unternehmen ihr Beschäftigungswachstum über eine Schwelle hinauszögern oder sogar auf die Einstellung zusätzlicher Arbeitnehmer verzichten. Andererseits könnten Unternehmen mit einer Beschäftigtenzahl über einem Schwellenwert einen Anreiz haben, Arbeitnehmer entlassen, um unter die Schwelle zu gelangen und dadurch zusätzliche Kosten einzusparen.

Diese ökonomischen Implikationen werden zwar durch Einzelfälle belegt, dies genügt jedoch nicht, um Rückschlüsse auf die Allgemeinheit der Unternehmen zu ziehen. „Aus einzelnen Beobachtungen lässt sich zwar erkennen, *welche* Probleme es geben *kann* – und in Einzelfällen auch zweifellos gibt –, ob diese aber regelhaft auftreten ist daraus nicht zu schließen. Sie können aufgrund ihres Mangels an Repräsentativität nicht der Maßstab sein, an dem die Wirkungen gesetzlicher, also allgemeiner Regelungen beurteilt werden.“ (Pfarr et al. 2004, S. 194). In dieser Arbeit soll überprüft werden, ob die Wirkungen von Schwellenwerten auf die Arbeitsplatzdynamik in Betrieben nicht nur durch anekdotische Evidenz, sondern durch ökonometrische Analysen auf der Basis von Vollerhebungen und repräsentativen Stichproben bestätigt werden können.

Insgesamt gab es im deutschen Arbeits- und Sozialrecht zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit im November 2008 rund 160 Schwellenwerte. Da der Gesetzgeber diese Schwellenwerte „bisher nicht übergreifend in den Blick genommen, sondern fallweise – dezisionistisch – in das jeweilige Gesetz eingefügt hat“ (Junker 2004, S. B 26), wird zudem überprüft, ob dieser „Wildwuchs“ der Schwellenwerte zu Problemen für die Unternehmen führen kann. Dabei wird vermutet, dass zum einen die große Anzahl an Schwellenwerten und zum anderen der uneinheitliche Arbeitnehmerbegriff in den Regelungen zu einem Regelwerk geführt haben, das gerade für kleinere Unternehmen schwer durchschaubar ist.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Nach einer Definition von Schwellenwerten und einem kurzen historischen Abriss zu Beginn von Kapitel 2 wird die Existenz von Schwellenwerten aus ökonomischer und juristischer Sicht begründet. Im Anschluss an die Darstellung der wichtigsten Regelungen und ihrer Bekanntheit in den Unternehmen werden die einzelnen Schwellenwertregelungen näher beleuchtet sowie deren unterschiedliche Ausgestaltung erläutert. Ein abschließen-

der Blick auf die gesetzlichen Änderungen der Regelungen seit 1993 gibt Aufschluss über die Beständigkeit arbeits- und sozialrechtlicher Schwellenwerte.

In Kapitel 3 wird untersucht, zu welchen Ergebnissen die uneinheitliche Ausgestaltung der Regelungen führen kann. So wird mittels einer Simulation analysiert, ob die unterschiedlichen Definitionen des Arbeitnehmerbegriffs zur Folge haben können, dass bei verschiedenen Unternehmen mit gleicher Anzahl an Arbeitnehmern, aber jeweils einer anderen Beschäftigtenstruktur, unterschiedliche Schwellenwerte überschritten werden. Die Simulation erfolgt auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen von Regelungen, die einen Schwellenwert zwischen 15 und 20 Arbeitnehmern haben.

In Kapitel 4 erfolgt eine Analyse der Auswirkungen von Schwellenwerten auf die Arbeitsplatzdynamik in Unternehmen aus theoretischer Sicht. Dazu werden zunächst die zusätzlichen Kosten bzw. Einsparungen, welche durch das Über- bzw. Unterschreiten von Schwellenwerten entstehen können, aufgezeigt. Im Anschluss daran werden ökonomische Implikationen abgeleitet und es wird erläutert, inwiefern die Kosten von Schwellenwerten Unternehmen von der Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter abhalten bzw. die Entlassung von Mitarbeitern fördern können. Eine Zusammenfassung bisheriger Forschungsergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen von Schwellenwerten zeigt, inwieweit die theoretischen Überlegungen durch die empirischen Erkenntnisse bestätigt werden können.

In den Kapiteln 5 bis 7 werden die Ergebnisse eigener ökonometrischer Analysen zu den Beschäftigungswirkungen verschiedener Schwellenwerte auf die Beschäftigungsdynamik vorgestellt. Den empirischen Teil dieser Arbeit leitet in Kapitel 5 eine deskriptive Analyse der Wirkung von Schwellenwerten auf die Beschäftigungsveränderungen von 1993 bis 2005 in Betrieben mit maximal 30 Arbeitnehmern ein. Im Anschluss daran werden die Beschäftigungswirkungen der bereits in Kapitel 3 zur Simulation herangezogenen Schwellenwertregelungen mit einem Bezug zu 20 Arbeitnehmern analysiert. Dazu wird die Beschäftigungsveränderung von 2004 auf 2005 in Betrieben mit 15 bis 25 Arbeitnehmern mittels deskriptiver Auswertungen und verschiedener multivariater Schätzungen untersucht, wobei die Beschäftigtenzahl für jede Regelung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben berechnet wird. Getestet wird, ob die Schwellenwerte die Wahrscheinlichkeit eines Beschäftigungsaufbaus verringert bzw. die eines Beschäftigungsabbaus gefördert haben.

Das sechste Kapitel widmet sich den Beschäftigungswirkungen, welche der Regelung zur Beschäftigungspflicht von Schwerbehinderten nach dem SGB IX zugeschrieben werden (§ 71 SGB IX). So wird untersucht, ob die Beschäftigungs-

veränderung von 1999 auf 2000 in Unternehmen in der Nähe einer Schwelle von der Anzahl der besetzten Pflichtarbeitsplätze beeinflusst wurde. Deskriptive Auswertungen und verschiedene Probit-Schätzungen sollen darüber Aufschluss geben, ob Arbeitgeber, die mit 16 Arbeitsplätzen eine Beschäftigtenzahl direkt oberhalb der ersten bzw. mit 25 Arbeitsplätzen direkt hinter der zweiten Schwelle des Schwerbehindertengesetzes hatten und eine Ausgleichsabgabe zahlen mussten, die Anzahl ihrer Arbeitsplätze häufiger verringert haben als andere Arbeitgeber. Weiterhin wird analysiert, ob die Wahrscheinlichkeit, die Anzahl der Arbeitsplätze von 1999 auf 2000 zu erhöhen, bei Arbeitgebern mit 24 Arbeitsplätzen, also einer Beschäftigtenzahl direkt unterhalb der zweiten Schwelle und mit weniger als zwei besetzten Pflichtarbeitsplätzen signifikant geringer war als bei anderen Arbeitgebern.

In Kapitel 7 werden schließlich die Beschäftigungswirkungen der Freistellung des ersten Betriebsratsmitglieds von seiner beruflichen Tätigkeit nach dem Betriebsverfassungsgesetz untersucht (§ 38 BetrVG). So wird für die Jahre 1999 bis 2003 getestet, ob der Schwellenwert zur Freistellung des ersten Betriebsratsmitglieds von seiner beruflichen Tätigkeit – der bis Juli 2001 bei 300 Arbeitnehmern und danach bei 200 Arbeitnehmern lag – einen Einfluss auf die Beschäftigungsveränderung in Betrieben hatte. Mittels Probit-Schätzungen wird analysiert, ob die Freistellungsschwelle (sowohl die alte 300er-Schwelle als auch die neue 200er-Schwelle) die Wahrscheinlichkeit eines Beschäftigungsaufbaus gebremst bzw. die Wahrscheinlichkeit eines Beschäftigungsabbaus in Betrieben in der Nähe der Schwelle gefördert hat. Auch wird die Herabsetzung des Schwellenwerts zum 28. Juli 2001 von 300 auf 200 Arbeitnehmer als natürliches Experiment genutzt und mittels Differenz-von-Differenzen-Schätzungen überprüft, ob die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsveränderung in Betrieben rund um den alten und neuen Schwellenwert durch die Herabsetzung beeinflusst wurde.

Im Anschluss an die empirischen Analysen wird in Kapitel 8 nach einer kurzen Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse diskutiert, inwiefern die Ausgestaltung von Schwellenwertregelungen transparenter und effizienter gestaltet werden könnte. Ausgehend von den in der Arbeit gewonnen Erkenntnissen wird ein Vorschlag zur einheitlicheren Formulierung von Schwellenwertregelungen präsentiert.