

WOLFGANG HARDERS

Folgekosten der Sozialgesetze

Eine Analyse
der direkten und indirekten Zusatzlast

Mit einer Einführung
von Horst Claus Recktenwald

58 Abbildungen und 14 Tabellen



Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen

Inhalt

Abbildungen	XXI
Tabellen	XXV

EINLEITUNG UND AUFRISS DER ANALYSE

1. Rahmen der Studie	I
2. Der Gegenstand der Analyse: Die gesetzlichen Erfüllungskosten ..	3
3. Zum Ablauf der Analyse - ein Vademecum	4

TEIL I

EXPANSION IN VERWALTUNG UND RECHT

ERSTES KAPITEL:

ZUR BÜROKRATIE UND BÜROKRATISIERUNG - CHARAKTERISTIKUM UNSERER MODERNEN GESELLSCHAFT

1. Begriffliches	II
2. Bürokratie - ein jahrhundertealtes Problem	13
3. Max Webers Idealtypus einer bürokratischen Organisation	14
3.1. Bürokratie als eine Form der legitimen Herrschaft	14
3.2. Kennzeichen der Verwaltung	16
3.3. Voraussetzungen und Ursachen der Bürokratisierung	18
4. Kritik an der Bürokratie	19
4.1. Einwände gegen Max Webers Modell in unserer Zeit	20
4.2. Mängel bürokratischer Apparate	22
5. Ursachen wachsender Bürokratisierung aus heutiger Sicht	25
5.1. Der Staat vor neuen Aufgaben	26
5.2. Gesellschaftliche Anspruchsdynamik	27
5.3. Eigendynamik bürokratischer Systeme	28
5.4. Regeldichte	30

ZWEITES KAPITEL:

DIE FLUT HOHEITLICHER NORMEN -

ZENTRALES PROBLEM FÜR WIRTSCHAFT UND STAAT

1. Bürokratie und Recht	32
2. Wachstum der Zahl der Gesetze und Verordnungen seit 1949	33
3. Mögliche Gründe für die Normenflut	38
3.1. Neue Gesetze durch Wandel und Expansion der Staatsaufgaben	38
3.2. Die Grundsätze der Verfassung - Ursache für weitere Normen	40
3.3. Vermeidbare Ursachen einer übermäßigen Vorschriftendichte	41
4. Gerechtfertigte Expansion ? - Standpunkte zur "Verrechtlichung" ..	43
4.1. Die Erfordernis, Normen zu produzieren (Argumente der Befürworter)	43
4.2. Grenzen und Gefahren einer übermäßigen Vorschriftendichte	44
4.3. Mehr Gerechtigkeit durch mehr Gesetz ?	45
4.4. Zum Argument der erforderlichen Arbeitsteilung	47
5. Zwischenresümee	48

TEIL II

DIE WIRKUNG STAATLICHER VORSCHRIFTEN IM ANALYTISCHEN

KONZEPT

DRITTES KAPITEL:

DIE FOLGEKOSTEN DER GESETZE FÜR DEN MARKT -

EINE EINGLIEDERUNG IN DIE ANALYTIK DER

STEUERWIRKUNGSTHEORIE

1. Analytische Einordnung aus ökonomischer Sicht	51
2. Exkurs: Folgekosten im Rahmen der Steuerwirkungslehre	53
2.1. Traditionale Analyse der Steuereffekte	53
2.2. Ein neues Konzept	55
3. Systematik des betrieblichen Folgeaufwandes	57
3.1. Zum begrifflichen Verständnis	57

3.2. Aufteilung in Kategorien	58
3.2.1. Direkte Folgekosten	59
3.2.2. Indirekte Aufwendungen	60
3.2.3. Psychische Lasten	61
3.3. Anwendung: Betrieblicher Aufwand durch Sozialvorschriften .	61
4. Arten indirekter Folgekosten in Unternehmen	63
5. Betriebliche Sparten des Folgeaufwandes	66
6. Resümee	67

VIERTES KAPITEL:

"BÜROKRATIEVERLAGERUNG" AUF DIE WIRTSCHAFT - ADMINISTRATIVE LEISTUNGEN FÜR DEN STAAT ALS ZUSATZLAST IM PRIVATEN SEKTOR

1. Die Unternehmen als "verlängerter Arm" der Staatsverwaltung ...	68
2. Ursachen und Motive der Bürokratieverlagerung	69
3. Wie weit darf die "Indienstnahme" gehen ?	70
4. Formen administrativer Leistungen für den Staat	72
4.1. Hilfsarbeiten im Steuerwesen	73
4.2. Bürokratieüberwälzung durch Statistik	74
4.3. Belastung durch Gesetze im Personalwesen	76
5. Bürokratiekosten für die Wirtschaft - Die Ergebnisse wichtiger Studien in einem kritischen Überblick ...	77
5.1. Ältere Studien	77
5.2. Erste ausführlichere Untersuchungen über unentgeltliche Hilfsdienste	78
5.2.1. Studien der Industrie- und Handelskammer Koblenz ...	78
5.2.2. Hamers "Bürokratieüberwälzung"	80
5.2.3. Klein-Blenkers zur Belastung mittelständischer Industrieunternehmen	81
5.3. Weitere Schätzungen gesamtwirtschaftlicher Bürokratielasten	84
5.4. Aktuelle Studien zu den Folgekosten der Gesetze	86
5.4.1. Täuber: Die Folgekosten der Besteuerung im Handel .	86
5.4.2. Die Analyse von Tiebel zu den überwältzten Kosten der Gesetze	87
5.4.3. Giebel über die Belastungswirkung von Sozialvorschriften	89
6. Hinweis auf ausländische Studien und abschließende Bemerkungen	90

TEIL III

EXKURS

BETRIEBLICHE KOSTEN DURCH NICHT-STAATLICHE
SOZIALVORSCHRIFTEN

FÜNFTES KAPITEL:

BETRIEBLICHE SOZIALLEISTUNGEN AUF GRUND VON VERTRÄGEN
ZWISCHEN ARBEITGEBERN UND ARBEITNEHMERN

1. Was sind "betriebliche Sozialleistungen" ? - Welche Bedeutung kommt ihnen zu ?	93
2. Die tarifvertraglichen Sozialabkommen	97
3. Freiwillige Leistungen der Unternehmen für die Mitarbeiter	101

SECHSTES KAPITEL:

WIEVIEL ZUSÄTZLICHE PERSONALKOSTEN VERURSACHEN DIE
TARIFLICHEN UND FREIWILLIGEN SOZIALLEISTUNGEN DEN
UNTERNEHMEN ?

1. Personalzusatzkosten - eine inhaltliche und begriffliche Abgrenzung	106
2. Lohnnebenkosten als direkte Folgekosten sozialer Vorschriften für Unternehmen - Versuch einer analytischen Einordnung	107
3. Umfang und Struktur des zusätzlichen Personalaufwandes	108
4. Die Höhe der tariflichen und freiwilligen Zusatzkosten und ihre Entwicklung	112
5. Fazit	114

TEIL IV

AUFWAND FÜR BETRIEBE DURCH SOZIALGESETZE -
EINE ANALYSE DER VORSCHRIFTEN UND IHRER DIREKTEN UND
INDIREKTEN LASTEN

SIEBTES KAPITEL:

SOZIALGESETZE UND IHRE DIREKTEN FOLGEKOSTEN -
DIE GESETZLICH BEDINGTEN PERSONALZUSATZKOSTEN

1. Beiträge zur Sozialversicherung	116
2. Löhne und Gehälter für ausgefallene Arbeitszeit	122
3. Die "sonstigen" Personalnebenkosten - Weitere soziale Vorschriften und ihre direkten Lasten für Betriebe	127
4. Der gesetzlich bedingte Personalzusatzaufwand - Ein resümierender Überblick zu den direkten Folgekosten der Sozialgesetze	131

ACHTES KAPITEL:

DIE BEDEUTUNG ALLER PERSONALZUSATZKOSTEN FÜR DIE
WIRTSCHAFT - EINE KRITISCHE ÜBERSICHT

1. Der zusätzliche Personalaufwand als Bestandteil der Arbeitskosten	138
2. Die Lohnnebenkosten im Vergleich zum Arbeitsentgelt	140
3. Steigender Sozialaufwand - wo liegen die Ursachen ?	143
4. Folgen des Wachstums	146
5. Fazit und Ausblick	155

NEUNTES KAPITEL:

BÜROKRATIELASTEN IM PERSONALWESEN -
EINE ANALYSE DER KOSTEN DURCH ARBEITS- UND
SOZIALRECHTSBEDINGTE HILFSDIENSTE DER UNTERNEHMEN

1. Zur Einordnung in das analytische Konzept: Betriebliche Vollzugskosten als indirekte Folgekosten der Sozialgesetze	160
2. Die notwendigen Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Sozialabgaben und ihre belastende Wirkung für Betriebe	162
3. Melde-, Auskunfts- und Bescheinigungspflichten im Personalsektor - eine beachtliche Bürokratielast der Unternehmen	164
3.1. Meldungen zur Sozialversicherung	165
3.2. Auskünfte an die "Sozialleistungsträger"	166
3.3. Beitragsüberwachung (Betriebsprüfung), Aufbewahrungspflicht	167
3.4. Sonstige personalbezogene Meldungen und Bescheinigungen für soziale Zwecke	168
3.5. Die betrieblichen Folgekosten durch das personalbezogene Bescheinigungs- und Meldewesen - eine Synopsis	169
4. Das Vorruhestandsgesetz - der administrative Aufwand	171
5. Der sozialrechtsbedingte Verwaltungsaufwand - die Summe der betrieblichen Bürokratiekosten durch administrative Hilfsdienste im Personalwesen	175

ZEHNTES KAPITEL:

ZU DEN KOSTEN DES BETRIEBSVERFASSUNGSGESETZES
FÜR DIE UNTERNEHMEN

1. Eine Vorbemerkung	181
2. Lasten aus der Tätigkeit von Betriebsrat und Jugendvertretung ..	183
3. Wie teuer sind Wahlen für den Betrieb ?	188
4. Betrieblicher Aufwand für Versammlungen	190
5. Die Kosten für Einigungsstellenverfahren, Anwälte und Prozesse...	192
6. Aufwendungen aus der Pflicht, die Mitarbeiter zu unterrichten ..	197
7. Weitere belastende Vorschriften - eine Anmerkung	197
8. Die Erfüllungskosten des Betriebsverfassungsgesetzes - eine Zusammenfassung	198

ELFTES KAPITEL:

WEITERE GESETZLICHE ERFÜLLUNGSKOSTEN IM SOZIALEN FELD

1. Zum innerbetrieblichen Arbeitsschutz	202
1.1. Rechtliche Grundlagen und Pflichten der Unternehmen	202
1.2. Arbeitssicherheit und Gesundheit - kostenwirksam und nützlich zugleich	205
2. Maßnahmen zugunsten junger Mütter im Berufsleben	210
2.1. Elemente des Mutterschutzes	210
2.2. Was kostet das Mutterschutzgesetz den Betrieb ?	212
3. Besonderer Schutz für behinderte Arbeitnehmer	214
3.1. Die wesentlichen Vorschriften des Schwerbehindertengesetzes	214
3.2. Der Erfüllungsaufwand für die Unternehmen	216
4. Verwaltungsaufwand durch "bezahlte Freistellungen"	220
5. Erlaß neuer und Änderung bestehender Sozialgesetze - die betriebliche Folgelast	221

ZWÖLFTES KAPITEL:

WAS KOSTET DIE ERFÜLLUNG DER SOZIALGESetze? -

DIE FOLGEKOSTEN SOZIALER VORSCHRIFTEN FÜR UNTERNEHMEN

IN EINEM UMFASSENDEN ÜBERBLICK

1. Resümee zu den indirekten Folgekosten	227
2. Zur empirischen Erhebung der betrieblichen Vollzugskosten von Sozialgesetzen - eine kurze Anmerkung	228
3. Betriebliche Vollzugskosten der Sozialgesetze - die Ergebnisse der Untersuchung im Überblick	235
4. Die gesamten Folgekosten sozialer Vorschriften für den Markt - eine Schätzung	240
4.1. Wie hoch sind die Folgekosten der Sozialgesetze in der Industrie ?	241
4.2. Der Folgeaufwand aller Sozialvorschriften für die private Wirtschaft - das ungefähre Ausmaß	242
4.3. Die gesamten Vollzugskosten der Gesetze für den Markt - eine Schätzung	243

TEIL V

ÖKONOMISCHE KONSEQUENZEN

DREIZEHNTES KAPITEL:

WIE WIRKEN SICH DIE FOLGEKOSTEN DER RECHTSNORMEN
AUF DIE WIRTSCHAFT AUS ?

1. "Marktversagen" als Rechtfertigung für staatliche Eingriffe	246
2. Ökonomische Auswirkungen der Sozillasten	247
3. "Bürokratisierung" der Wirtschaft - Die möglichen Effekte der administrativen Lasten in einer kurzen Zusammenschau	251

VIERZEHNTE KAPITEL:

MÖGLICHE THERAPIEN ZUM ABBAU
DER STAATLICH VERURSACHTEN LASTEN

1. Eine Synopsis der wichtigsten Vorschläge für Reformen	255
1.1. Generelle Wege, um die Normenflut einzudämmen	255
1.2. Alternative Maßnahmen zum Abbau der überwältigten Lasten	257
1.3. Verbesserungsvorschläge für einzelne Sparten	259
1.3.1. Mögliche Korrekturen im sozialen Feld	259
1.3.2. Wie kann man den statistischen Aufwand reduzieren ?	261
1.3.3. Ein fiskalischer Weg, die steuerlichen Folgekosten zu senken	262
2. Was ist bisher geschehen ? - Zum Stand der "Entbürokratisierung" und Vereinfachung des Rechts	263
3. Fazit und abschließende Gedanken	267
 Bibliographie	 272