

Schwellenwerte im Arbeitsrecht vereinheitlichen

Vom Gesetzgeber sollte man erwarten können, dass er gute Gesetze macht oder zumindest glaubt, dies zu tun. Allerdings scheint der deutsche Gesetzgeber nicht immer davon überzeugt zu sein, dass er seine gesetzlichen Regelungen auch allen Unternehmen zumuten kann. Besonders im Arbeitsrecht gibt es viele Regelungen, die erst ab einer bestimmten Unternehmens- oder Betriebsgröße gelten. So sind z.B. Betriebe, die nicht mehr als zehn Beschäftigte haben, vom Kündigungsschutzgesetz ausgenommen. Bei anderen Regelungen variieren die Bestimmungen mit der Betriebsgröße, wie etwa die Zahl der Betriebsratsmitglieder. Diese so genannten Schwellenwerte, ab denen bestimmte Gesetze oder Regelungen Anwendung finden, werden von Juristen mit der besonderen Schutzwürdigkeit kleinerer Unternehmen begründet. Ökonomen würden eher Transaktionskostenargumente und Kostenrisiken als Argumente für diese Nichtanwendung arbeitsrechtlicher Bestimmungen auf kleinere Firmen anführen.



Claus Schnabel

Problematisch ist jedoch, dass der Gesetzgeber die bestehenden Schwellenwerte nicht nach einem klaren, konsistenten Plan in die Gesetze eingefügt hat, sondern eher nach Lust und Laune. Das Ergebnis ist ein Wildwuchs von rund 160 Schwellenwerten im Arbeitsrecht, die sehr uneinheitlich gestaltet sind und im Ergebnis eher transaktionskostenerhöhend wirken. Die überbordende Kreativität des Gesetzgebers zeigt sich bei der Konzeption des Schwellenwertes, ab welcher Zahl von Mitarbeitern eine Regelung Anwendung findet, ebenso wie bei der Berechnung der relevanten Arbeitnehmerzahl. Gilt z.B. die Beschäftigungspflicht für Schwerbehinderte bei „mindestens 20“ Arbeitnehmern, so muss ein Sicherheitsbeauftragter bei „mehr als 20“ Mitarbeitern eingerichtet werden. Teilzeitbeschäftigte werden in manchen Gesetzen zeitanteilig angerechnet, in anderen aber voll – allerdings nur dann, wenn sie mehr als eine bestimmte Stundenzahl pro Woche arbeiten. Auch die Berücksichtigung von Heimarbeitern, Leiharbeitern, Auszubildenden und Leitenden Angestellten fällt je nach Gesetz ganz unterschiedlich aus. Überdies beziehen sich manche Schwellenwerte auf die Arbeitnehmer eines Unternehmens, andere auf die eines Betriebes oder eines Arbeitgebers. Nachvollziehbare Gründe für diese Inkonsistenzen sind nur selten zu finden.

Die große Zahl und die Uneinheitlichkeit der rund 160 Schwellenwertregelungen, von denen etwa die Hälfte seit 1993 mindestens einmal geändert wurde, erschweren es den Unternehmen ungemein, einen Überblick zu erlangen und zu behalten. Zu erkennen, ob und welche Schwellenwerte überschritten werden und was dies für das Unternehmen impliziert, ist insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen mit einem hohen personellen oder finanziellen Aufwand und mit Ineffizienzen verbunden. Dazu kommen noch die Kosten, die den Behörden entstehen, die die Einhaltung von unnötig komplexen Schwellenwerten überwachen. Doch trotz (bzw. wegen) der detaillierten Ausgestaltung der Schwellenwertregelungen gibt es beschäftigungspolitisch unerwünschte Ausweichstrategien, wie z.B. die Beschäftigung von Teilzeit- statt Vollzeitmitarbeitern. Mit diesen können Unternehmen vermeiden, dass bestimmte Regelungen für sie gelten.

Hauptgrund für solche Vermeidungsstrategien ist, dass das Überschreiten einer Schwelle für die betroffenen Unternehmen meist mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Diese reichen von Entlassungskosten aufgrund des gesetzlichen Kündigungsschutzes (bei mehr als zehn Beschäftigten) über die Zahlung einer Abgabe bei Nichtbeschäftigung von Schwerbehinderten (bei mindestens 20

Mitarbeitern) bis hin zur Freistellung eines Betriebsratsmitglieds von der Arbeit (bei mindestens 200 Beschäftigten). Hinweise auf solche „Schwellenängste“ finden sich in vielen Befragungen von Betrieben. Inwieweit die Betriebe tatsächlich ihr Beschäftigungswachstum bremsen bzw. auf Überstunden, Arbeitsplatzaufspaltungen etc. ausweichen, um bestimmte kostenträchtige Schwellen nicht zu überschreiten, ist dagegen weniger klar – die empirische Evidenz hierzu fällt uneinheitlich aus.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wie die angeführten Transaktionskosten und Ausweichreaktionen durch eine Reduzierung und/oder bessere Ausgestaltung der Schwellenwerte verringert werden können. Überlegungen zur Reform der Schwellenwerte im deutschen Arbeitsrecht wurden von Juristen (im Rahmen des 65. Deutschen Juristentages 2004) und von Ökonomen (Koller/Schnabel/Wagner in den Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3/2007) angestellt. Eine effizienzsteigernde, aber auch politisch umsetzbare Verbesserung von Schwellenwertregelungen könnte wie folgt aussehen: 1. Alle bestehenden Eingangsschwellenwerte für die Anwendung von Arbeits- und Sozialgesetzen werden vereinheitlicht auf „mehr als zehn Arbeitnehmer“. 2. Auch alle anderen Schwellenwerte werden einheitlich in Form von „mehr als“-Regelungen ausgedrückt („mindestens“-Regelungen also entsprechend geändert). 3. Als Arbeitnehmer gelten alle Mitarbeiter eines Betriebs, unabhängig davon, ob sie sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder gesetzlich unfallversichert sind. 4. Teilzeitbeschäftigte mit einer Arbeitszeit von wöchentlich weniger als 20 Stunden gehen in die Berechnung der Arbeitnehmerzahl mit einem Faktor von 0,5 und solche mit 20 bis unter 30 Stunden pro Woche mit einem Faktor von 0,75 ein (diese grobe, aber relativ leicht handhabbare Regelung findet bereits heute in manchen Gesetzen Anwendung). 5. Auszubildende werden bei der Berechnung der Arbeitnehmerzahl nicht berücksichtigt, um die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe nicht zu hemmen. 6. Leiharbeiter werden (zur Vermeidung von Doppelzählungen) nicht zur Zahl der Arbeitnehmer im Entleihbetrieb gezählt, da sie bereits als Arbeitnehmer im Verleihbetrieb erfasst werden. 7. Der Bezugspunkt der Schwellenwerte ist in der Regel der Betrieb. In begründeten Einzelfällen kann der Gesetzgeber Schwellenwerte auf die Arbeitnehmer einer Arbeitsstätte oder eines Unternehmens (z.B. bei der Mitbestimmung) beziehen.

Dieser Vorschlag hätte einerseits zur Folge, dass nur noch ein Sechstel aller Betriebe, in denen allerdings gut drei Viertel aller Beschäftigten tätig sind, von Schwellenwerten betroffen wären. Die Transaktions- und Bürokratiekosten würden auch durch die Vereinheitlichung der Schwellenwertregelungen deutlich sinken. Zugleich würden durch die einheitliche Zählung der Mitarbeiter Ausweichreaktionen der Unternehmen, wie die Aufspaltung von Arbeitsplätzen in Mini-Jobs, vermieden. Andererseits würden für etliche Unternehmen und Beschäftigte bisher geltende arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften nicht mehr greifen. Dies bedeutet aber nicht, dass die damit verbundenen Regelungen in diesen Unternehmen verboten sind. Sollten sie von allen Beteiligten für sinnvoll erachtet werden, steht entsprechenden freiwilligen Vereinbarungen auch in Betrieben oder Unternehmen unterhalb der gesetzlichen Schwelle nichts entgegen.

Unterm Strich dürfte eine solche Reform des Arbeitsrechts den Schweiß der Edlen wert sein. Die seit langem ins Auge gefasste systematische Zusammenfassung aller arbeitsrechtlichen Vorschriften zu einem Arbeitsgesetzbuch könnte ein guter Ansatzpunkt für derartige Bemühungen sein.

*Claus Schnabel ist Professor und Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Sprecher des Labor and Socio-Economic Research Centers (LASER)
claus.schnabel@wiso.uni-erlangen.de*