

Bürokratieverursachende Normen



Analyse der Bürokratiekosten ausgewählter Normen

Bericht der

IW Consult GmbH Köln

Köln, 30. September 2008

Ansprechpartner für die Inhalte:

IW Consult GmbH

Dr. Karl Lichtblau

Matthias Kenter

Geschäftsführer

E-Mail: kenter@iwkoeln.de

Tel. (0221) 4981-632

<http://www.iwconsult.de>

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	5
1 Zusammenfassung	6
2 Inhaltliche und methodische Einordnung der Untersuchung	12
3 „Künstlersozialabgabe“ (§§ 24 ff. KSVG)	17
3.1 Befragungsergebnisse	17
3.2 Bewertung	17
4 U1-Umlage – Ausgleich der Krankheitsaufwendungen für kleine Unternehmen	17
4.1 Fallstudien – Prozessdefinition	17
4.2 Befragungsergebnisse	17
4.3 Bewertung	17
5 „3+1“-Regel – Krankenversicherungsfreiheit für Beschäftigte (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB V)	17
5.1 Befragungsergebnisse	17
5.2 Bewertung	17
6 § 22 AGG – Beweislastumkehr zu Lasten des Arbeitgebers beim Bewerbungsverfahren	17
6.1 Ergebnisse der Sonderauswertung	17
6.2 Bewertung	17
7 Beschreibung der Untersuchungsmethodik	17
8 Literatur- und Quellenverzeichnis	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Betroffenheitsquoten Künstlersozialkasse	17
Tabelle 3-2: Zahlungen an die Künstlersozialkasse und Erhebungskosten der Künstlersozialabgabe	17
Tabelle 3-3: Potenzielle Ermittlungskosten nicht beitragspflichtiger Unternehmen.....	17
Tabelle 4-1: Fallstudien Umlageverfahren U1	17
Tabelle 4-2: U1-Beitragssätze von Krankenkassen	17
Tabelle 4-3: Fallstudienenergebnisse – Prozessdauer	17
Tabelle 4-4: Bürokratiekosten aus dem U1-Verfahren	17
Tabelle 5-1: Bürokratiekosten „3+1“-Regel – einmaliger Aufwand.....	17
Tabelle 5-2: Bürokratiekosten der „3+1“-Regel – laufender Aufwand	17
Tabelle 7-1: Stichprobestructur nach Unternehmensgröße/Mitarbeiterzahl.....	17

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4-1: Implementierung U1.....	17
Abbildung 4-2: Erstattungsprozess U1 - Typ 1.....	17
Abbildung 4-3: Erstattungsprozess U1 - Typ 2.....	17
Abbildung 4-4: Erstattungsprozess U1 - Typ 3.....	17

1 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat sich ein ambitioniertes Ziel gesetzt: Bis zum Jahre 2011 sollen die Bürokratiekosten um 25 Prozent verringert werden. Im Rahmen des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ wurde dafür 2006 eigens der Nationale Normenkontrollrat als unabhängiges Beratungs- und Kontrollorgan ins Leben gerufen. Dieser hat die Aufgabe, die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch den Gesetzgeber induzierten Bürokratiekosten durch Anwendung und Fortentwicklung des Standardkosten-Modells als Berechnungsgrundlage zu reduzieren.

Im Rahmen des Standardkosten-Modells werden bislang nur Kosten für Informations- und Berichtspflichten erhoben, welche durch bestehende Gesetze und neue Gesetzesentwürfe in durchschnittlich effizient funktionierenden Unternehmen und Organisationen entstehen. Alle darüber hinausgehenden inhaltlichen Kosten und möglichen Folgekosten durch Normsetzungen werden nicht berücksichtigt. Ob Pflichten gesetzlich formuliert sind oder nicht, ist für Unternehmen aber nicht ausschlaggebend. Für Unternehmen zählen vielmehr die gesamten, durch eine Norm verursachten bürokratischen Kosten, nicht nur jener Ausschnitt der Kosten, der in engem Zusammenhang mit gesetzlich fixierten Informations- und Berichtspflichten steht.

Im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft wurde daher eine Analyse mit dem Fokus auf ausgewählte Normen durchgeführt, deren bürokratische Lasten nicht nur allein durch gesetzlich formulierte Informations- und Berichtspflichten in der engen Auslegung verursacht werden. Hierbei geht es um die umfassende Belastung durch diese Normen, unabhängig von einer Begrenzung auf gesetzlich explizit formulierte Pflichten. Berücksichtigt wird dabei, dass für viele bürokratische Verpflichtungen aufwändige Prozesse zur Informationsgewinnung, Archivierung und umfassenden Dokumentation erforderlich sind. Diese Kosten dürften in vielen Fällen die eigentliche bürokratische Belastung der Unternehmen abbilden.

Zu den untersuchten Normen zählen die bürokratischen Belastungen

- durch das Künstlersozialversicherungsgesetz,
- das im Aufwendungsausgleichsgesetz normierte Umlageverfahren „U1“,
- die im Sozialgesetzbuch Fünftes Buch erfasste „3+1“-Jahresregel sowie
- die Beweislastumkehr entsprechend § 22 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG).

„Künstlersozialabgabe“ (§§ 24 ff. KSVG)

Durch das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) haben selbstständige Künstler und Publizisten einen anderen sozialen Schutz in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung als sonstige Selbstständige. Dieser wird von der Künstlersozialkasse sichergestellt, deren Kosten zu 20 Prozent durch einen Bundeszuschuss und zu 30 Prozent durch eine von Unternehmen zu zahlende Künstlersozialabgabe getragen werden. Es ergibt sich somit für selbstständige Künstler und Publizisten eine vergleichbare Versicherungskonstellation wie für angestellte Arbeitnehmer. Die von den Unternehmen zu tragende Künstlersozialabgabe ergibt sich durch den Umfang der Inanspruchnahme künstlerischer und publizistischer Leistungen, welche von Selbstständigen oder Personengesellschaften erbracht werden. Das Konstrukt dieser Abgabe verursacht bei den betroffenen Unternehmen erhebliche Kosten, da „künstlerische und publizistische Leistungen“ nicht praktikabel bestimmt werden können und der Rechtsstatus eines Leistungserbringers von Unternehmen üblicherweise nicht erfasst wird. Durch die Künstlersozialversicherung entstehen der deutschen Wirtschaft jährliche **Bürokratiekosten in Höhe von 142,1 Mio. Euro**. Dieser Betrag entspricht fast 80 Prozent der insgesamt gezahlten Künstlersozialabgabe aller Unternehmen an die Künstlersozialkasse.

Die Relation ist u. a. deswegen so ungünstig, da der Kreis der potenziell betroffenen Unternehmen von den ursprünglichen klassischen Verwertern künstlerischer Leistungen, wie beispielsweise Verlagen, Theatern, Unternehmen im Medienbereich etc., sukzessive auf alle Unternehmen ausgedehnt wurde. Diese zahlen zwar nur eine geringe Abgabe, müssen aber fast den gleichen Überprüfungsaufwand leisten wie Unternehmen, welche häufig mit Künstlern und Publizisten zusammenarbeiten. Auch entstehen den Unternehmen, die nicht abgabepflichtig sind, dies aber überprüfen müssen, Kosten für diese Überprüfung. Die Künstlersozialabgabe führt zudem zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für alle Unternehmen, da sich über Kunst und die Abgrenzung „künstlerischer Leistungen“ nicht nur im Sozialversicherungsbereich trefflich streiten lässt.

U1-Umlage – Ausgleich der Krankheitsaufwendungen für kleine Unternehmen

Zielsetzung des U1-Verfahrens ist die Risikobegrenzung für krankheitsbedingte Ausfallkosten bei kleineren Unternehmen mit weniger als 30 Mitarbeitern. Dabei handelt es sich um ein Umlageverfahren als Pflichtversicherung für Unternehmen. Die Krankenkassen erstatten Arbeitgebern einen Teil ihrer Aufwendungen für die Entgeltfortzahlung an arbeitsunfähig erkrankte Arbeitnehmer. Hierfür zahlen die Betriebe Umlagebeträge, die sich nach dem Entgelt der Mitarbeiter und dem Umlagesatz der zuständigen Krankenkasse richten.

Das gesamte U1-Verfahren verursacht hohe Bürokratiekosten für die Berechnung, die Abführung und die interne Verwaltung der Umlage. Den 1,6 Mio. Unternehmen in

Deutschland mit mehr als einem und weniger als 30 Arbeitnehmern, die von der Pflichtmitgliedschaft betroffen sind, entstehen jährliche **Bürokratiekosten in Höhe von 566 Mio. Euro**. Neben diesen „eigenen“ Bürokratiekosten müssen die Unternehmen über die abzuführende Umlage auch noch die Verwaltungsaufwendungen der Krankenkassen in Höhe von 120 Mio. Euro tragen. Ob der Nutzen des U1-Verfahrens diese enormen Kosten rechtfertigt und ob eine Pflichtversicherung ordnungs- und sozialpolitisch anreizkonform ist, bleibt zu hinterfragen.

„3+1“-Regel – Krankenversicherungsfreiheit für Beschäftigte (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB V)

Seit der Gesundheitsreform und dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) können Arbeitnehmer erst dann zwischen einer freiwilligen Versicherung in der GKV und einer Mitgliedschaft in einer privaten Krankenversicherung wählen, wenn ihr regelmäßiges Jahresarbeitsentgelt die Jahresarbeitsentgeltgrenze übersteigt, in der Vorschau für das nächste Jahr übersteigen wird und in den letzten drei aufeinander folgenden Kalenderjahren überstiegen hat. Infolge dieses Gesetzes mussten die Arbeitgeber ihre bestehenden Arbeitsverhältnisse mit Einkommen über der Jahresarbeitsentgeltgrenze für drei Jahre rückwirkend neu bewerten. Hierfür entstanden den Unternehmen **einmalige Bürokratiekosten in Höhe von 45 Mio. Euro**.

Neben diesem einmaligen Aufwand sehen sich die Unternehmen aber vor allem durch die notwendige laufende Überprüfung und Einordnung neuer Beschäftigungsverhältnisse über der Jahresarbeitsentgeltgrenze belastet. Hierzu sind Auskünfte und ggf. Nachweise von den neuen Mitarbeitern über ihre Gehaltshöhe und die Gehaltszusammensetzung für die letzten drei Jahre einzufordern. Sonderfälle erzeugen dabei einen hohen händischen Aufwand und Abstimmungsbedarf in den Personalabteilungen, so dass sich aus der „3+1“-Regel für die Unternehmen **eine laufende bürokratische Belastung in Höhe von 8,8 Mio. Euro pro Jahr** ergibt. Hinzu kommen noch potenzielle Haftungsrisiken, eine weitere Erhöhung der allgemeinen Unsicherheit bei der Einordnung neuer Arbeitsverhältnisse und insbesondere eine wahrgenommene Belastung neuer Beschäftigungsverhältnisse, da viele Mitarbeiter auf Nachfragen zur Gehaltssituation bei ihrem Vorgesetzten verständlicherweise irritiert reagieren.

§ 22 AGG – Beweislastumkehr zu Lasten des Arbeitgebers beim Bewerbungsverfahren

Durch das seit August 2006 in Kraft befindliche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) soll eine Diskriminierung von Beschäftigten aus Gründen der Rasse, wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität verhindert werden. Dies betrifft auch den Bewerbungs- und Einstellungsprozess in Unternehmen, wonach Benachteiligungen für den Zugang zu

unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit unzulässig sind. Falls ein abgelehnter Bewerber behauptet, aufgrund eines Diskriminierungsmerkmals nicht eingestellt worden zu sein, reicht bereits der Beweis von Hilfstatsachen, die den Zusammenhang zwischen der Benachteiligung und den Diskriminierungsgrund vermuten lassen, um die Beweislast umzukehren. Hält ein Gericht diesen Nachweis für erbracht, muss der (potenzielle) Arbeitgeber nachweisen, dass er keine Diskriminierung vorgenommen hat. Aus der Beweislastumkehr ergeben sich eine Reihe von Prozessänderungen, Archivierungs- und Dokumentationsobliegenheiten für den Arbeitgeber, die dieser im eigenen Interesse vornimmt. Die durch das AGG verursachten Kosten für den Bewerbungs- und Einstellungsprozess für die Unternehmen in Deutschland belaufen sich auf **jährlich 156 Mio. Euro**. In diesen Kosten nicht enthalten sind die erstmalige und grundsätzliche Beschäftigung mit dem AGG, die Implementierungskosten sowie die anderen Anwendungsbereiche des AGG. Die Angaben geben also nicht die gesamten Bürokratiekosten des AGG wieder, sondern sind begrenzt auf den Bereich der Personaleinstellung.

Seitens der Wirtschaft wurde schon während des Gesetzgebungsverfahrens davor gewarnt, dass das AGG erhebliche Bürokratie in den Unternehmen verursachen und zu zusätzlichen Kosten führen würde. Insgesamt scheinen sowohl für die Unternehmen als auch für abgelehnte Bewerber mit der Implementierung des AGG eher Nachteile einherzugehen, da diese kaum noch Aussagen zu Ablehnungsgründen erhalten werden.

2 Inhaltliche und methodische Einordnung der Untersuchung

Die wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit von Unternehmen hängt nicht nur von Marktbedingungen ab, sondern auch entscheidend vom Ausmaß staatlicher Regulierungen und damit verbundener Verwaltungsanforderungen. Da eine Vielzahl bürokratischer Anforderungen unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen und damit die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen schwächen kann, hat sich die Bundesregierung im Februar 2007 ein ambitioniertes **Ziel** gesetzt: Bis zum Jahre 2011 sollen die Bürokratiekosten um 25 Prozent verringert werden. Aus Sicht der Unternehmen führen staatlich induzierte, administrative Pflichten grundsätzlich zu betrieblichen Mehrausgaben, ohne dass daraus zusätzliche, am Markt absetzbare Produkte oder Dienstleistungen hervorgehen. Volkswirtschaftlich entstehen dadurch auch **Opportunitätskosten** in Höhe der entgangenen Mehrerträge nicht produzierter Leistungen. Neben investitionshemmenden kann das auch beschäftigungshemmende Wirkungen zur Folge haben. Soweit die Bürokratiekosten mit zunehmender Größe von Unternehmen relativ abnehmen, gehen mit den administrativen Pflichten auch wesentliche **Wettbewerbsnachteile für kleine und mittlere Unternehmen** einher. Zielsetzung des Bürokratieabbaus ist daher, über Vereinfachungen und Beschleunigungen in bürokratischen Verfahren mehr Handlungsfreiheit für Unternehmen, Einsparungen für Unternehmen, Private und die Verwaltung sowie Effizienzsteigerungen und schließlich auch Wachstumsimpulse zu erwirken.

Um in einem ersten Schritt die Privatwirtschaft von besonders wachstumshemmender Überregulierung zu befreien, hat die Bundesregierung bis dato zwei Mittelstandsentlastungsgesetze verabschiedet,¹ ein drittes Mittelstandsentlastungsgesetz in das parlamentarische Verfahren eingebracht (Stand September 2008) und drei weitere Rechtsbereinigungsgesetze im Geschäftsbereich des BMWi beschlossen. Dabei fällt die Bilanz bisher eher verhalten aus: Die Mittelstandsentlastungsgesetze erfüllen nicht den Anspruch an ein klares und verbindliches Gesamtkonzept, sondern gehen über Aktionsprogramme, Ankündigungen und eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen mit kleineren Gesetzesänderungen nicht hinaus. Auch das sich im parlamentarischen Verfahren befindende dritte Mittelstandsentlastungsgesetz scheint hierbei keine entscheidende Wende zu bringen.

Um die fachliche und zeitliche Umsetzung der Zielvorgabe konstruktiv zu begleiten und zu kontrollieren, wurde im September 2006 eigens ein **Nationaler Normenkontrollrat** (NKR) ins Leben gerufen. Dieser unabhängige Rat hat gemäß § 1 Abs. 2 NKRG die Aufgabe, die Bundesregierung dabei inhaltlich zu unterstützen, die durch neue Gesetzesentwürfe und bestehende Gesetze verursachten Bürokratiekosten mit Hilfe des bereits in mehreren europäischen Ländern etablierten Standardkosten-Modells zu reduzieren.

¹ Das erste Mittelstandsentlastungsgesetz im August 2006, das zweite im September 2007.

Im Fokus des NKR-Gesetzes stehen dabei jene Belastungen für die Wirtschaft, Bürger und Verwaltung, welche auf gesetzlich vorgeschriebenen **Informations- und Berichtspflichten** (z. B. Anträge, Formulare, Statistiken) beruhen. Unter diese Pflichten fallen dabei auch Pflichten gegenüber Dritten, d. h. auch solche der Wirtschaft gegenüber Konsumenten.

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 6 NKRGE kann der Normenkontrollrat auch die auf Bundesgesetzen beruhenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften hinsichtlich der bürokratischen Belastung überprüfen. Dies würde auch die Verlautbarungen der Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger betreffen, welche in der Praxis den Status einer Verwaltungsvorschrift haben.

Zunächst werden nur die Informationspflichten, die sich an die Wirtschaft richten, quantifiziert. Später sollen auch die Bürokratielasten für Bürger und Verwaltungen betrachtet werden. Zu den Informationspflichten zählen Melde-, Genehmigungs-, Eintragungs-, Berichts- und Dokumentationspflichten bis hin zu Anträgen auf staatliche Geldleistungen und Produkt- bzw. Verfahrenszertifizierungen. Im Rahmen des **Standardkosten-Modells** werden die Arbeitsschritte, die im Durchschnitt eines normal effizienten Unternehmens zur Erfüllung einer Informationspflicht erforderlich sind, in so genannte „Standardaktivitäten“ zerlegt. Die Summe dieser notwendigen Standardaktivitäten ergibt den Standardprozess.

Aus der Zeit zur Erledigung der jeweiligen Standardaktivitäten, den Lohnkosten der damit betrauten Beschäftigten, der Anzahl betroffener Unternehmen oder Fälle und der Frequenz, mit welcher die Informationspflichten erfüllt werden müssen, werden die **Standardkosten** berechnet.² Mit diesen Standardkosten werden **nicht die tatsächlichen Kosten** eines einzelnen Unternehmens ermittelt, sondern jene eines durchschnittlich effizienten Unternehmens.

Vor allem aber werden **inhaltliche Pflichten und Kosten**, die Folge von staatlichen Vorgaben sind, **nicht** im Standardkosten-Modell **berücksichtigt**. Zu inhaltlichen Pflichten gehören z. B. Kosten für die Anschaffung eines Schadstofffilters für eine Produktionsanlage, um Informations- und Berichtspflichten überhaupt entsprechen zu können. Aber auch Folgepflichten und -aufgaben, die nicht explizit im Gesetz als Informations- und Berichtspflichten deklariert sind, könnten hierunter fallen.

Nicht detailliert **berücksichtigt** werden **ferner** jene Kosten, die Unternehmen entstehen, weil sie sich gegenüber **Haftungsrisiken** hinreichend absichern möchten. Um spätere Klagen vor Gericht abwehren zu können, nehmen Arbeitgeber z. B. umfangreiche Archivierungen und Dokumentationen auf sich, die über die gesetzlich zu erfüllenden Informationspflichten hinausgehen und darum zusätzlichen Personal- und Sachaufwand

² Das Produkt aus Zeit und Lohnkosten bildet die Preiskomponente, das Produkt aus der Anzahl betroffener Unternehmen oder Fälle und der Frequenz bildet die Mengenkompente.

nach sich ziehen. Beträchtliche Haftungsrisiken erwachsen Arbeitgebern beispielsweise auch durch mögliche Fehler, die bei der Berechnung und Abführung von Krankenversicherungsbeiträgen ihrer Mitarbeiter entstehen. Werden diese Fehler bei Betriebsprüfungen offengelegt, können Arbeitgeber sowohl für die eigenen als auch für die Beiträge der Arbeitnehmer haften.³ Ein umfassender Blick auf Bürokratiekosten verursachende Normen müsste also auch die oft umfangreichen Aufgaben der Informationsbeschaffung und rechtssicheren Dokumentation als bürokratierelevante Folgen für Unternehmen detailliert mit einbeziehen.

In seinem **Jahresbericht 2008** stellt der **Nationale Normenkontrollrat** nüchtern fest, dass sich aus der Art und Bedeutung der sehr unterschiedlichen Einzelmaßnahmen noch kein klares, verbindliches Gesamtkonzept herauskristallisiert habe.⁴ Ferner habe es die Bundesregierung bis dato verabsäumt, das Bürokratieabbauziel als „Nettoziel“ zu deklarieren. Zudem bleibe die **Bestandsmessung** aller relevanten Informationspflichten aus dem geltenden Bundesrecht um knapp ein Drittel deutlich **hinter dem Zeitplan** zurück.⁵ Von den rund 10.500 identifizierten Informationspflichten sind derzeit mehr als 7.000 abschließend gemessen worden (Stand April 2008). Ursprünglich sollte die Messung für die deutsche Wirtschaft bis Ende 2007 abgeschlossen sein. Bis zum Juni 2008 wurde die bisher gemessene bürokratische Belastung der deutschen Wirtschaft auf 34,7 Mrd. Euro beziffert. Laut Nationalem Normenkontrollrat sind allerdings **wichtige Bereiche mit großem Kostenvolumen** noch **nicht detailliert genug berücksichtigt** worden. Dazu zählt der Normenkontrollrat Kosten für die laufende Buchführung und Bilanzierung von Kapitalgesellschaften, Einzelhandelskaufleuten und Personenhandelsgesellschaften sowie Informationspflichten, die im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Verträgen von Unternehmen, also Pflichten gegenüber Dritten stehen. Auch das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union sieht vor, dass die Liste vorrangig zu erfassender Bereiche ergänzt werden solle, wenn sich im Zuge der Arbeiten herausstellen sollte, dass hohen Aufwand verursachende Rechtsakte übersehen wurden.⁶

Über diese vom Normenkontrollrat bezeichneten Bereiche hinaus bleiben aus Sicht von Unternehmen aber auch **weitere Kostenfacetten unberücksichtigt, die auf bürokratisch verursachten Verpflichtungen basieren**. Unter Informations- und Berichtspflichten in enger Auslegung werden Pflichten verstanden, die in Gesetzen oder Verordnungen explizit und unmittelbar als gesetzliche Pflicht bezeichnet sind. Folgekosten jedoch, die Unternehmen aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung mittelbar entstehen – wie z. B. in Form von umfangreichen Dokumentationsaufwendungen – werden weitgehend nicht oder nur

³ Vorausgesetzt, der Arbeitgeber macht einen möglichen Regressanspruch gegenüber dem Arbeitnehmer nicht innerhalb einer Dreimonatsfrist geltend.

⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2008), S. 11.

⁵ Nationaler Normenkontrollrat (2008), S. 17 ff.

⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007).

unzureichend untersucht und bemessen. Aus Sicht der Unternehmen sind neben den Informations- und Berichtskosten im Sinne des NKR-Gesetzes insbesondere auch jene Kosten relevant, die ihnen aus dem Gesetzesvollzug auch mittelbar entstehen. Enthalten gesetzliche Regelungen wie z. B. im Falle des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) die Beweislastumkehr zu Lasten der Arbeitgeber, besteht zwar keine reine gesetzliche Dokumentationspflicht; dennoch werden rational handelnde Arbeitgeber mehr oder weniger umfangreiche Dokumentationen vornehmen, um sich im Falle einer Klage vor Schadensersatzansprüchen schützen zu können. Ob die Pflicht gesetzlich formuliert ist oder nicht, ist dabei für Unternehmen nicht relevant. Die unternehmerischen Aufwendungen sind kausal auf die gesetzliche Regelung zurückzuführen. Ohne die gesetzliche Regelung in der vorliegenden Form, würden die Kosten demnach nicht entstehen. Für Unternehmen zählt also der gesamte, durch eine Norm verursachte Kostenblock, nicht nur jener Ausschnitt, der durch gesetzlich festgeschriebene Informations- und Berichtspflichten definiert wird. Insofern dürften die **bürokratischen Belastungen der Unternehmen** auf Basis eines Bürokratiekostenbegriffs **im weiteren Sinne höher** ausfallen.

Daher wird im vorliegenden Bericht im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft eine **Analyse mit dem Fokus auf ausgewählte Normen** durchgeführt, deren bürokratische Lasten nicht nur durch gesetzlich explizit formulierte „Informationspflichten“ in der engen Auslegung verursacht werden. Hierbei geht es um die umfassende Belastung durch diese Normen, unabhängig von einer Begrenzung auf gesetzlich explizit formulierte Informations- und Berichtspflichten. Berücksichtigt wird dabei, dass für viele bürokratische Verpflichtungen aufwändige Prozesse zur Gewinnung, Archivierung und umfassenden Dokumentation erforderlich sind. Teilweise geht dies bis hin zu Änderungen von Organisationsabläufen. Diese Kosten dürften in vielen Fällen die eigentliche bürokratische Belastung der Unternehmen abbilden.

Zu den untersuchten Normbereichen zählen zum einen die **bürokratischen Belastungen der Unternehmen durch** das Künstlersozialversicherungsgesetz (**KSVG**) und das im Aufwendungsausgleichsgesetz (**AAG**) normierte Umlageverfahren U1; für diese beiden Normbereiche sind zwar Informationspflichten in der Informationspflichtendatenbank des Statistischen Bundesamts enthalten, aus Sicht der Unternehmen bilden die bisherigen Kostenmessungen jedoch die unternehmerische Kostenwirklichkeit nur unzureichend ab. Darüber hinaus werden für zwei weitere Normbereiche Bürokratiekostenmessungen vorgenommen, für die keine Informations- und Berichtspflichten in der Informationspflichtendatenbank vorhanden sind (Stand August 2008), die jedoch aus Sicht der Unternehmen merkliche bürokratische Belastungen darstellen können. Dazu gehören die Bürokratiekosten durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (**AGG**) und die im Sozialgesetzbuch Fünftes Buch geregelte „3+1“-Regel (**§ 6 Abs. 1 Satz 1 SGB V**).

3 „Künstlersozialabgabe“ (§§ 24 ff. KSVG)

Das 1983 in Kraft getretene Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) bietet selbstständigen Künstlern und Publizisten sozialen Schutz in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Die Besonderheit dieser Sozialversicherung besteht in der Art ihrer Finanzierung. Diese wird zu 50 Prozent aus den Beiträgen der Versicherten aufgebracht. 30 Prozent tragen die abgabepflichtigen Unternehmen mit der Künstlersozialabgabe bei und ein Bundeszuschuss sichert die fehlenden 20 Prozent. In der Kasse sind aktuell rund 160.000 Künstler und Publizisten versichert. Etwa die Hälfte der Versicherten sind bildende Künstler, die übrigen Musiker, Schauspieler oder Journalisten.

Die Einführung des KSVG wird als bedeutender sozial- und kulturpolitischer Fortschritt und als Lückenschluss in unserem sozialen Sicherungssystem gewertet. Im Vorfeld der Gesetzesberatungen wurde eine nicht vorhandene soziale Absicherung vieler Künstler bemängelt, da diese über ein so geringes Einkommen verfügten, dass sie nicht, wie andere Selbstständige, selbst für ihre soziale Sicherung aufkommen könnten.

Eine Klage gegen das Gesetz durch abgabepflichtige Unternehmen wurde im April 1987 abgewiesen und die Vereinbarkeit der Zahlungspflicht von Vermarktern künstlerischer und publizistischer Leistungen mit dem Grundgesetz festgestellt. Nach einer Novellierung des Gesetzes im Jahr 1987 wurde der Kreis der Abgabepflichtigen von den klassischen Verwertern künstlerischer Leistungen (Musik- und Printverlage, Theater, Fernsehsender etc.) auch auf Eigenwerbung betreibende Unternehmen erweitert, wenn sie Aufträge an selbstständige Künstler vergeben. 1989 wurden mit der sogenannten Generalklausel in § 24 Abs. 2 KSVG auch Unternehmen abgabepflichtig, die öfter als gelegentlich künstlerische und publizistische Leistungen in Anspruch nehmen und damit Einnahmen erzielen wollen. Der Unternehmensbegriff wird im KSVG weit interpretiert; so sind auch Parteien, Verbände, Gewerkschaften oder die Kirchen potenziell abgabepflichtig.

Mit dem dritten Gesetz zur Änderung des KSVG wurde im Juni 2007 der Deutschen Rentenversicherung die Überprüfung der Zahlung der Künstlersozialabgabe übertragen. Damit stehen statt vormals zehn Prüfer der Künstlersozialkasse künftig alle 3.600 Betriebsprüfer der Deutschen Rentenversicherung für diese Aufgabe zur Verfügung. Gleichzeitig wurde der Bußgeldrahmen auf bis zu 50.000 Euro erhöht. Von der Deutschen Rentenversicherung (DRV) werden nun jährlich ca. 70.000 Unternehmen angeschrieben und im Vorfeld der regulären Betriebsprüfung zur Meldung der nach dem KSVG abgabepflichtigen Entgelte aufgefordert. Falls keine Angaben gemacht werden, kann seitens der DRV eine Schätzung der Beitragspflicht und -höhe erfolgen. Abfragen und ggf. später durchgeführte Prüfungen erfolgen für den Verjährungszeitraum von fünf Jahren.

Bei der im Folgenden zu untersuchenden bürokratischen Belastung durch die Künstlersozialabgabe handelt es sich somit nicht um neue Informations- und

Berichtspflichten. Vielmehr erfahren diese seit Sommer 2007 eine wesentlich stärkere Beachtung. Wie schon erwähnt gilt dies insbesondere für Unternehmen, die keine klassischen Verwerter oder in einer Ausgleichsvereinigung organisiert sind. Diese Unternehmen stellen sich nun vermehrt die Frage, ob sie zur Abgabe verpflichtet sind und wie sie diese Abgabe berechnen und abführen sollen. Fokus der Untersuchung ist dabei nicht allein die Belastung der Unternehmen durch die Abführung der Beiträge an die Künstlersozialkasse, sondern die Bürokratiekosten, die den Unternehmen durch die Ermittlung der Abgabenverpflichtung und der Bemessungsgrundlage für die Künstlersozialabgabe entstehen.

Bemessungsgrundlage für die Künstlersozialabgabe sind sämtliche Entgelte, die ein Unternehmen im Laufe eines Jahres an selbstständige Künstler und Publizisten leistet. Die Schwierigkeit bei der Ermittlung dieser Bemessungsgrundlage ist, dass sie zum einen an die Rechtsform des Auftragnehmers anknüpft: Nur Zahlungen an Einzelpersonen oder Personengesellschaften sind abgabepflichtig. Und zum anderen ist der Begriff Künstler oder künstlerische Leistung stark interpretationsbedürftig.⁷ Der Künstlerkatalog der Künstlersozialversicherung umfasst mittlerweile über einhundert Berufe. So fallen hierunter z. B. auch Tätigkeiten der Werbeagenturen und Webdesigner. Bei einer Vielzahl von Berufen und Tätigkeiten kommt es wiederum auf die individuelle Bewertung an. Hier sind beispielhaft Übersetzer oder Lektoren zu nennen.

Die besondere Schwierigkeit bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Künstlersozialabgabe ist, dass beide Aspekte keine Erfassungskriterien in gängiger Finanzbuchhaltungssoftware sind und somit keine automatische Berechnung erfolgen kann. Vielmehr hat eine individuelle Bewertung einzelner Rechnungen zu erfolgen. Bestenfalls können diese Rechnungen mittels Kreditorenselktion oder der Bestimmung und Analyse ausgewählter Finanzkonten (beispielsweise Werbeaufwendungen) vorsortiert werden. Die händische Bewertung dieser Rechnungen verursacht den Unternehmen verhältnismäßig hohe Kosten.

⁷ In der Öffentlichkeit für Aufsehen gesorgt hatten die gerichtlich bestätigte Einordnung der Jurorentätigkeit von Dieter Bohlen für „Deutschland sucht den Superstar“ sowie die Mitwirkung von Dirk Nowitzki in einem TV Werbespot der INGdiba als abgabepflichtige künstlerische Leistung. Hingegen sind nach einem Urteil des Bundessozialgerichts die Auftritte von Wladimir und Vitali Klitschko in der Fernsehwerbung keine schauspielerische und damit keine künstlerische Leistung im Sinne des Sozialrechts.

3.1 Befragungsergebnisse

Von der Künstlersozialabgabe sind nur Verwerter, Eigenwerbung betreibende oder regelmäßig künstlerische Leistung in Anspruch nehmende Unternehmen betroffen, welche selbstständige oder in der Rechtsform einer Personengesellschaft organisierte Künstler oder Publizisten beauftragen. Hochgerechnet sind lediglich fünf Prozent der Unternehmen zur Abführung von Beiträgen an die Künstlersozialabgabe verpflichtet. Diese Zuordnung ist stark größenabhängig. Für die Größenklasse der Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitern trifft dies nur auf vier Prozent der Unternehmen zu, während größere Unternehmen mit 30 bzw. bis zu 39 Prozent abgabepflichtig sind. Nach eigener Prüfung nicht zur Abgabe verpflichtet sind insgesamt knapp 15 Prozent der Unternehmen. Acht von zehn Unternehmen bewerten die Künstlersozialabgabe als nicht für ihr Unternehmen einschlägig, ohne nähere Angaben gemacht zu haben.

Tabelle 3-1: Betroffenheitsquoten Künstlersozialkasse
Befragungsergebnisse

Größenklasse	Betroffen	Nach Prüfung nicht betroffen	Nicht betroffen	Gesamt
Beschäftigte	Anzahl der Unternehmen in 1.000			
bis 49	79,4	282,9	1.603,0	1.965,3
50 bis 249	22,2	19,2	32,4	73,9
ab 250	5,0	2,3	5,7	12,9
Gesamt	106,6	304,4	1.641,1	2.052,1
	Prozentuale Verteilung			
bis 49	4,0	14,4	81,6	100,0
50 bis 249	30,1	26,0	43,9	100,0
ab 250	38,6	17,5	43,9	100,0
Gesamt	5,2	14,8	80,0	100,0
Basis: 514 Unternehmen				
<u>Anmerkungen:</u>				
Betroffen: Unternehmen, die zu Zahlungen verpflichtet sind.				
Nach Prüfung nicht betroffen: Unternehmen, die nach eigener Prüfung keine Zahlungsverpflichtung feststellen.				
Nicht betroffen: Unternehmen, für die die Künstlersozialkasse nach eigenen Angaben keine Relevanz hat.				
Quelle: IW Consult				

Auf Basis der Befragung wären somit in Deutschland rund 107.000 Unternehmen für die Künstlersozialversicherung abgabepflichtig und hätten Beiträge an die Künstlersozialkasse zu leisten. Die Künstlersozialkasse weist nach eigener Statistik für das Jahr 2006 aber

lediglich 56.000 und für das Jahr 2007 knapp 63.000 Beitragszahler (Verwerter) aus. Es konnte nicht beurteilt werden, ob in dieser Zahl auch die in Ausgleichsvereinigungen organisierten Mitglieder enthalten sind oder ob diese hinzugerechnet werden müssen. Um Verzerrungen zu vermeiden, wurden daher die in der Befragung ermittelten Beitragszahlungen und Kosten auf die im Jahr 2007 tatsächlich gezahlten Beiträge in Höhe von 182 Mio. Euro normiert.⁸ Die angegebenen Kosten können daher als konservative Berechnung angesehen werden.

Auf Basis dieser Berechnung ergeben sich für die beitragspflichtigen Unternehmen Bürokratiekosten in Höhe von 142 Mio. Euro (vgl. Tabelle 3-2). Pro Mitarbeiter entstehen den Unternehmen im Durchschnitt interne Kosten in Höhe von 12 Euro pro Mitarbeiter für die Ermittlung und Abführung dieser Abgabe. Werden die Bürokratiekosten zu den abgeführten Beiträgen in Relation gesetzt, so ergibt sich eine Kosten-Beitrags-Relation von 78 Prozent.

Tabelle 3-2: Zahlungen an die Künstlersozialkasse und Erhebungskosten der Künstlersozialabgabe

Hochgerechnete Befragungsergebnisse, 2007

Größen- klasse	Zahlungen	Kosten	Kosten-Beitrags- Relation	Kosten je Unternehmen	Kosten je Mitarbeiter
Beschäftigte	Mio. Euro		Prozent	Euro	Euro
bis 49	102,7	105,0	102,2	290	44
50 bis 249	41,2	29,5	71,5	711	7
ab 250	38,1	7,6	20,0	1047	2
Gesamt	182,0	142,1	78,1	346	12

Basis: 126 Unternehmen, die ihre Beitragspflicht berechnet und Angaben zum Aufwand gemacht haben.

Anmerkungen:

Beiträge und Kosten je Größenklasse wurden aus der Befragung berechnet und mit der Zahl der betroffenen Betriebe hochgerechnet. Die aus der Befragung hochgerechneten Gesamteinnahmen sind an den tatsächlichen Zahlungen der Unternehmen an die Künstlersozialkasse (182 Mio. Euro) kalibriert. Kosten sind als kalibrierte Gesamteinnahmen und Kosten-Beitrags-Relationen berechnet.

Quellen: Künstlersozialkasse, IW Consult

⁸ Es kann vermutet werden, dass die Antwortbereitschaft von beitragspflichtigen Unternehmen höher ist als die von Unternehmen, die keine Verpflichtung gegenüber der Künstlersozialkasse haben. Um die Kostenbelastung nicht zu überschätzen, wurde daher die Normierung vorgenommen. Im Jahr 2007 betrug das Haushaltsvolumen der Künstlersozialkasse 607,1 Mio. Euro. Die Künstlersozialkasse wird zu 30 Prozent durch die Beiträge der abgabenpflichtigen Unternehmen getragen. Hieraus ergibt sich eine Gesamtabgabenlast der Unternehmen in Höhe von 182 Mio. Euro.

Auf die einzelnen Größenklassen bezogen sind hierbei erhebliche Unterschiede festzustellen. So entstehen den Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten Bürokratiekosten in Höhe von 20 Prozent der abgeführten Beiträge, während für Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten die Bürokratiekosten sogar die Höhe der Beiträge überstieg und eine Kosten-Beitrags-Relation von über 102 Prozent ermittelt wurde.

Für einen Großteil der Unternehmen ist die Ermittlung der Künstlersozialabgabe nach eigenen Angaben nicht relevant, ohne dass sie hierfür aber eine eigene Prüfung durchgeführt haben. Wenn in Zukunft durch die Fragebogenaktion der DRV die verschärften Bußgeldandrohungen und die Einbeziehung der Künstlersozialabgabe in die regelmäßige Betriebsprüfung der Künstlersozialkasse verstärkt publik werden, kann angenommen werden, dass auch diese Unternehmen sich absichern möchten und eigene Prüfungen durchführen werden. Die hierdurch potenziell entstehenden Kosten können mit rund 120 Mio. Euro geschätzt werden. Die Ergebnisse zu den **potenziellen** Ermittlungskosten nicht beitragspflichtiger Unternehmen spiegelt Tabelle 3-3 wider. Zur Berechnung der Kosten wurden die Kostensätze nicht beitragspflichtiger Unternehmen mit Prüfaktivitäten verwendet. Bei der Berechnung für die betroffenen Unternehmen wurde zudem die Gruppe der Kleinstunternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten ausgeklammert. Hier kann vermutet werden, dass auf eine zusätzliche Prüfung verzichtet wird, da Unternehmen dieser Größe einen guten Überblick über die getätigten Geschäftsvorfälle und die von ihnen vergebenen Aufträge haben. Die Wahrscheinlichkeit einer regelmäßigen Beschäftigung von selbstständigen Künstlern und Publizisten ist dort auch relativ gering.

**Tabelle 3-3: Potenzielle Ermittlungskosten
nicht beitragspflichtiger Unternehmen**
Hochgerechnete Befragungsergebnisse, 2007

Größenklasse	Kosten je Unternehmen	Betroffene Unternehmen	Potenzielle Ermittlungskosten
Beschäftigte	Euro	Anzahl	Mio. Euro
1 bis 5		1.183.803	
6 bis 49	257	419.153	107,7
50 bis 249	318	32.440	10,3
ab 250	353	5.678	2,0
Gesamt	261	1.641.074	120,0

Anmerkungen:
Basis der Kostensätze: 61 Unternehmen, die nach eigener Prüfung keine Künstlersozialabgabe leisten müssen, aber Aufwand für diese Prüfung haben. Basis der Betroffenenquote: 514 Unternehmen. Kleinstunternehmen mit weniger als 5 Beschäftigten wurden bei der Kostenberechnung nicht berücksichtigt.

Quelle: IW Consult

Es handelt sich bei diesen Kosten nicht um entstandene Bürokratiekosten, sondern um Kosten die potenziell entstehen könnten, wenn alle relevanten Unternehmen ihre Beitragspflicht regelmäßig selbst überprüfen würden.

3.2 Bewertung

Durch die Künstlersozialversicherung entstehen der deutschen Wirtschaft jährliche Bürokratiekosten in Höhe von 142,1 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht fast 80 Prozent der insgesamt gezahlten Künstlersozialabgabe aller Unternehmen. Hierin sind die potenzielle Prüfkosten von Unternehmen nicht enthalten. Die Künstlersozialabgabe in ihrer jetzigen Erhebungsform kann daher als eine extrem unwirtschaftlich konzipierte Regelung bezeichnet werden, da den Unternehmen im Durchschnitt für jeden Beitragseuro zusätzliche Bürokratiekosten in Höhe von 78 Cent entstehen. Insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen sind von diesen Bürokratiekosten betroffen. Ursache dieses Ergebnisses ist nicht nur das Vorhandensein einer Künstlersozialversicherung an sich, sondern insbesondere die Art der Beitragsbemessungsgrundlage und die Schwierigkeiten bei ihrer Ermittlung. Dies gilt insbesondere für Unternehmen, die nicht wie die klassischen Verwerter im größeren Stil und regelmäßig Künstler oder Publizisten beauftragen und für die Berechnung der Künstlersozialabgabe entsprechende Prozesse etablieren können. Meist

werden diese Unternehmen aber wohl auch bereits Mitglieder in einer Ausgleichsvereinigung sein. Eine besonders starke relative Bürokratiekostenbelastung wird daher wohl im Kreis der Eigenwerber oder der Unternehmen, welche unter die Generalklausel fallen, anzutreffen sein. Hier kann vermutet werden, dass der über die letzten Jahre immer weiter ausgedehnte Kreis an potenziell abgabepflichtigen Unternehmen zu einer überproportionalen Steigerung der Bürokratiekosten geführt hat. Für diese Unternehmen ist die Künstlersozialabgabe in ihrer jetzigen Form nicht mit vertretbarem Aufwand in den klassischen Finanz- oder Gehaltsbuchhaltungsprozessen abbildbar. Zumindest für diesen Kreis der Unternehmen sollte die Grundstruktur der Künstlersozialabgabe daher überdacht werden.

Ausgleichsvereinigungen

Als Indiz für diese These kann die hohe Anzahl von Ausgleichsvereinigungen angesehen werden, die sich derzeit in Gründung oder Vorbereitung befinden. Nach § 32 Abs. 1 Satz 2 KSVG können zur Künstlersozialabgabe verpflichtete Unternehmen Ausgleichsvereinigungen gründen. Diese Vereinigungen können mit der Künstlersozialkasse vertraglich andere Berechnungsgrößen zur Ermittlung der abgabepflichtigen Entgelte vereinbaren und somit ihre Bürokratiekosten erheblich senken. Derzeit existieren u. a. bereits Ausgleichsvereinigungen für Print- und Musikverlage, für Galeristen und Gemäldegroßhändler, für Sparkassen sowie Unternehmen der Chemischen Industrie. Aber auch außerhalb des Unternehmensbereichs gibt es Ausgleichsvereinigungen, wie etwa für eine Reihe von Parteien, die katholische und evangelische Kirche sowie für einige Kommunen.

Potenziell könnten die entstehenden Bürokratiekosten gesenkt werden, wenn alle Unternehmen in Ausgleichsvereinigungen Mitglied werden würden. Die Gründung einer Ausgleichsvereinigung ist jedoch ein langwieriger und kostenintensiver Prozess. Um die Funktionsfähigkeit einer Ausgleichsvereinigung sicherzustellen, muss sich diese jeweils auf eine abgegrenzte Gruppe von Unternehmen beziehen. Es ist daher zweifelhaft, ob es insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen in größerem Ausmaß gelingen wird, Ausgleichsvereinigungen zu gründen.

4 U1-Umlage – Ausgleich der Krankheitsaufwendungen für kleine Unternehmen

Mit dem gesetzlich geregelten Ausgleichsverfahren (Umlageverfahren U1) soll die wirtschaftliche Belastung kleinerer Unternehmen durch Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall verringert werden. Das Prinzip des Aufwendungsausgleichsgesetzes (AAG) ist: Den Arbeitgebern mit wenigen Beschäftigten wird ein Teil ihrer Aufwendungen für die Entgeltfortzahlung an arbeitsunfähig erkrankte Arbeitnehmer erstattet. Hierfür zahlen die Unternehmen einen Umlagebetrag. Die Höhe dieses Umlagebetrags richtet sich nach dem Entgelt der Beschäftigten und dem Umlagesatz der zuständigen Einzugsstelle.

Durchgeführt wird die Ausgleichsversicherung von den gesetzlichen Krankenkassen – mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Krankenkassen –, den Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen, den Ersatzkassen, der See-Krankenkasse und der Knappschaft. Zuständig ist jeweils diejenige Krankenkasse, bei der der Beschäftigte versichert ist oder versichert wäre, wenn er nicht versicherungsfrei wäre. Für geringfügig Beschäftigte führt allein die Knappschaft als Träger der knappschaftlichen Krankenversicherung die Ausgleichsversicherung durch. Bei ausländischen Saisonkräften hat der Arbeitgeber – unabhängig von einer möglichen Geringfügigkeit der Beschäftigung – ein Wahlrecht unter den Krankenkassen.

Die Entgeltfortzahlungsversicherung erfasst Arbeitgeber, die in der Regel für einen Zeitraum von mindestens acht Monaten nicht mehr als 30 Arbeitnehmer beschäftigen. Bei der Ermittlung der Betriebsgröße werden grundsätzlich alle Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf ihre Krankenkassenzugehörigkeit mitgezählt. Nicht mitzuzählen sind unter anderem Auszubildende und schwerbehinderte Menschen; Teilzeitbeschäftigte werden nur anteilig berücksichtigt.

Beitragspflichtige Unternehmen können sich im Fall der Krankheit eines Mitarbeiters⁹ von der Umlagekasse grundsätzlich 80 Prozent des nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz zu zahlenden Entgeltes und 80 Prozent der darauf entfallenden Arbeitgeberanteile der Sozialversicherung erstatten lassen. Allerdings kann die Krankenkasse, die für die Erstattung zuständig ist, diese gesetzlich festgelegte Erstattungshöhe durch Satzungsbestimmungen heruntersetzen. Häufig anzutreffende Satzungsbestimmungen dieser Art sind:

- Festlegung eines niedrigeren Erstattungs- und Umlagesatzes.
- Beschränkung der erstattungsfähigen Entgeltfortzahlung auf die Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung.

⁹ Im Folgenden wird aus Vereinfachungsgründen auf die Unterscheidung zwischen Mitarbeiterin und Mitarbeiter verzichtet.

- Bestimmung, dass mit dem aus der Entgeltfortzahlung errechneten Erstattungsbetrag auch die Arbeitgeberanteile abgegolten sind.

Die durch diese Regelung entstehenden bürokratischen Kosten wurden im September 2008 durch eine Online-Umfrage abgefragt. Dieser Befragung waren fünf Fallstudien bei betroffenen Unternehmen vorgeschaltet.

4.1 Fallstudien – Prozessdefinition

Die Fallstudien wurden durchgeführt, um die notwendigen Prozesse und Arbeitsschritte für das Verfahren U1 zu identifizieren. Es wurden die mit dem Verfahren zusammenhängenden realen Arbeitsabläufe identifiziert und die Prozessschritte in typisierten Ablaufdiagrammen dokumentiert. Zudem wurden die Kostentreiber für das Verfahren U1 hinterfragt.

Um die gesamte Bandbreite der Kosten zur Abwicklung des Ausgleichsverfahrens U1 zu erheben, wurden folgende Fälle betrachtet:

- **Typ 1** Unternehmen mit eigener Entgeltabrechnung,
 - a) beschäftigt auch Arbeitnehmer oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze,
 - b) beschäftigt nur Arbeitnehmer unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze.
- **Typ 2:** Unternehmen mit eigener Entgeltabrechnung, U1 im Verrechnungsverfahren.
- **Typ 3:** Unternehmen ohne eigene Entgeltabrechnung, Abwicklung über Steuerberater.

Die Struktur der befragten Unternehmen setzt sich wie folgt zusammen:

Tabelle 4-1: Fallstudien Umlageverfahren U1 Ausgewählte Unternehmen				
Unternehmen	Bundesland	Branche	Mitarbeiter	Falltyp
Fallstudie 1	Nordrhein-Westfalen	Dienstleistungen	31	Typ 1a)
Fallstudie 2	Baden-Württemberg	Gebäudedienstleistungen	100 ¹⁰	Typ 1b)
Fallstudie 3	Nordrhein-Westfalen	Elektro/Elektronik	14	Typ 1b)
Fallstudie 4	Baden-Württemberg	Großhandel	6	Typ 2
Fallstudie 5	Bayern	Marktforschungsinstitut	28	Typ 3
Quelle: IW Consult				

Um den Aufwand und die Kosten der Abwicklung des gesamten Ausgleichsverfahrens zu ermitteln, wurden die relevanten Prozesse in den Unternehmen identifiziert und analysiert. Aufwand entsteht vor allem bei den Prozessschritten, auf die im Folgenden detailliert eingegangen wird:

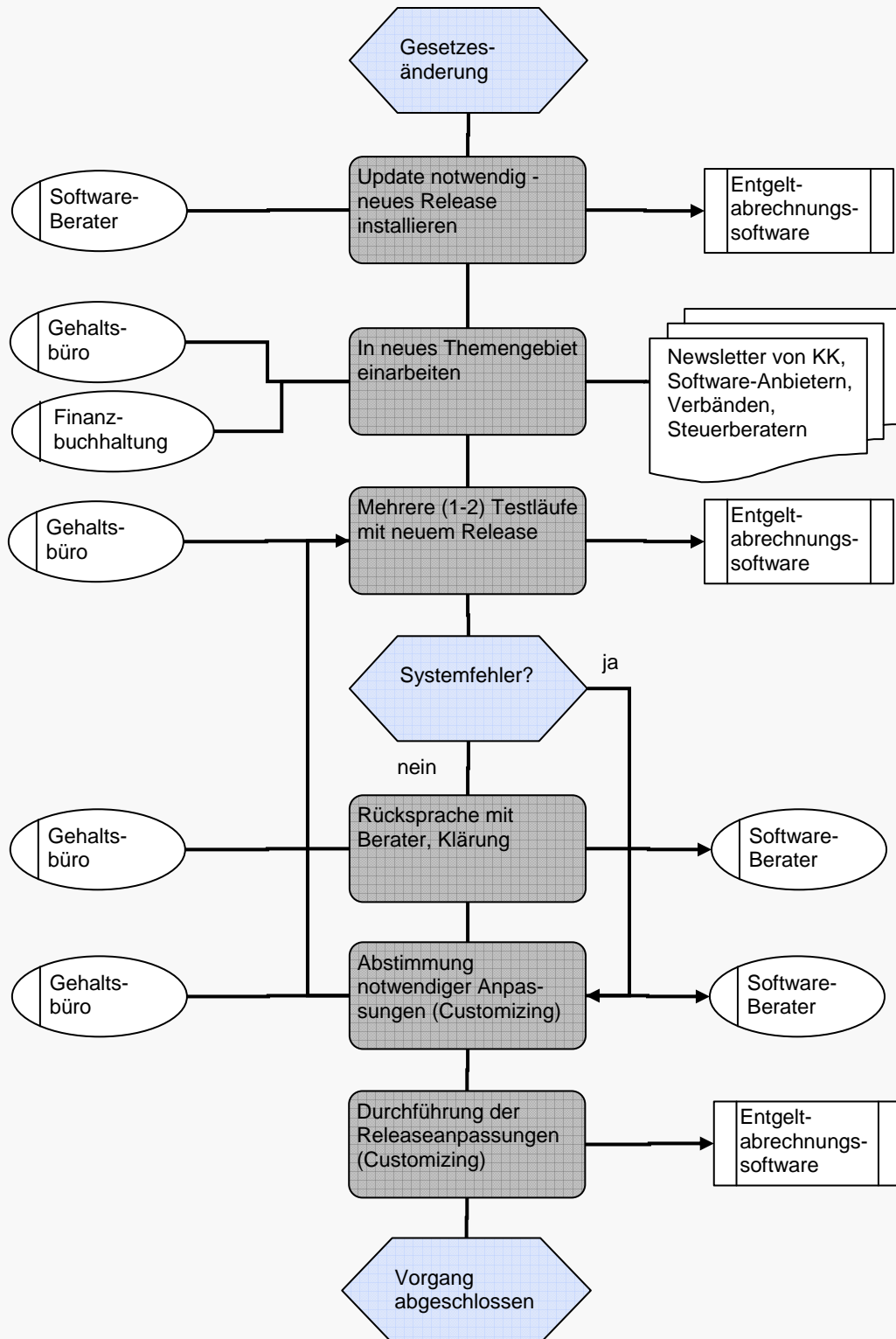
- Implementierung des Ausgleichsverfahrens,
- Beitragsabführung sowie
- Erstattungsverfahren im Entgeltfortzahlungsfall.

Prozess: Implementierung

Die Implementierung des Ausgleichsverfahrens ist bei den Unternehmen vom Typ 1 und 2 nahezu identisch. Je nach eingesetzter Software wird bei einer Gesetzes- oder Satzungsänderung ein neues Update bzw. Release generiert, welches die Unternehmen durch Abonnements automatisch erhalten (i. d. R. per CD-ROM). Die Installation des Software-Updates stellt bei den meisten Unternehmen keinen großen Aufwand dar, da die Benutzerführung meist einfach programmiert ist und durch wenige Handgriffe ausgeführt wird. Nur in einem Fall (Typ 1a) waren umfangreiche Installationsvorgänge mit Customizingprozessen des Software-Anbieters vor Ort notwendig. Die folgende Abbildung 4-1 verdeutlicht dies.

¹⁰ Obwohl das Unternehmen mehr als 30 Mitarbeiter beschäftigt, nimmt es am Verfahren U1 teil. Dies liegt daran, dass von den rund 100 Mitarbeitern nur 14 Vollzeit- und 30 Teilzeitkräfte sind. Die restlichen Mitarbeiter sind geringfügig Beschäftigte.

Abbildung 4-1: Implementierung U1
Prozessdarstellung



Quelle: Eigene Darstellung

Das Unternehmen des Typs 3 wickelt das Ausgleichsverfahren über einen Steuerberater ab, weshalb kein Implementierungsvorgang durchgeführt werden muss.

Prozess: Beitragsabführung

Die teilnehmenden Arbeitgeber berechnen monatlich für jeden Arbeitnehmer die Umlagebeträge und führen diese an die zuständigen Krankenkassen ab. Die Höhe der Umlagebeträge sowie der Erstattungssätze wird von der zuständigen Krankenkasse festgelegt. Es werden dabei nach Gesetz Erstattungssätze zwischen 40 und 80 Prozent angeboten. Die folgende Tabelle 4-2 zeigt einige Beispiele der Beitragsstrukturen zufällig gewählter Krankenkassen.

Tabelle 4-2: U1-Beitragssätze von Krankenkassen Beispiele ausgewählter Krankenkassen Angaben in Prozent		
Krankenkasse	Umlagesatz	Erstattungssatz
IKK Sachsen	1,8	65
	1,0	55
KKH	0,5	40
	0,9	60
	1,1	70
	3,2	80
DAK	0,7	50
	1,0	60
	1,2	70
	3,2	80
TK	0,6	40
	0,8	70
	2,8	80

Viele befragte Unternehmen nutzen ihr Wahlrecht zur Festlegung der Beitragssätze dahin gehend, dass sie immer den niedrigsten Erstattungssatz wählen. Alle Unternehmen können auf automatisch hinterlegte Beitragssätze in den verwendeten Softwareprogrammen zurückgreifen und weisen jedem Mitarbeiter nur die entsprechende Krankenkasse zu. Im

Mittel verwalten die in den Fallstudien befragten Unternehmen zehn verschiedene Krankenkassen (mindestens 3 bis maximal 16 Krankenkassen).

Alle Unternehmen führen die monatlichen Umlagebeiträge an die Krankenkassen mit den sonstigen Sozialversicherungsbeiträgen ab. Die eingesetzten Softwareprogramme ermitteln die Umlagebeiträge auf Basis der Bruttoentgelte automatisch, so dass an dieser Stelle kein zusätzlicher manueller Aufwand erforderlich ist.

Prozess: Antragstellung und Erstattung

Wenn der Krankheitsfall eines Arbeitnehmers eintritt, zahlt der Arbeitgeber das Arbeitsentgelt und die darauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge fort. Danach beantragt er bei der zuständigen Krankenkasse die anteilige Erstattung dieser Aufwendungen. Den Prozess der Antragstellung und Erstattung handhaben die Unternehmen der verschiedenen Typisierung unterschiedlich. Daher wird dieser Prozess für jeden Falltyp differenziert betrachtet.

Typ 1: Jede Krankenkasse stellt ihre eigenen, individuellen Erstattungsantragsformulare zur Verfügung; das impliziert bei durchschnittlich zehn verschiedenen Krankenkassen (vergleiche dazu den Prozess der Implementierung) einen merklichen Papierverwaltungsaufwand. In der Praxis handhaben die Unternehmen diese Formularverwaltung jedoch recht simpel: Bei zwei der drei Unternehmen vom Typ 1 generiert die Entgeltabrechnungssoftware die Erstattungsanträge automatisch; diese werden anschließend per Post oder Fax an die Krankenkassen gesendet. Bemerkenswert: Das dritte Unternehmen verwendet für alle Krankenkassen das gleiche Formular einer Krankenkasse – die anderen Krankenkassen haben dies bisher anstandslos angenommen.

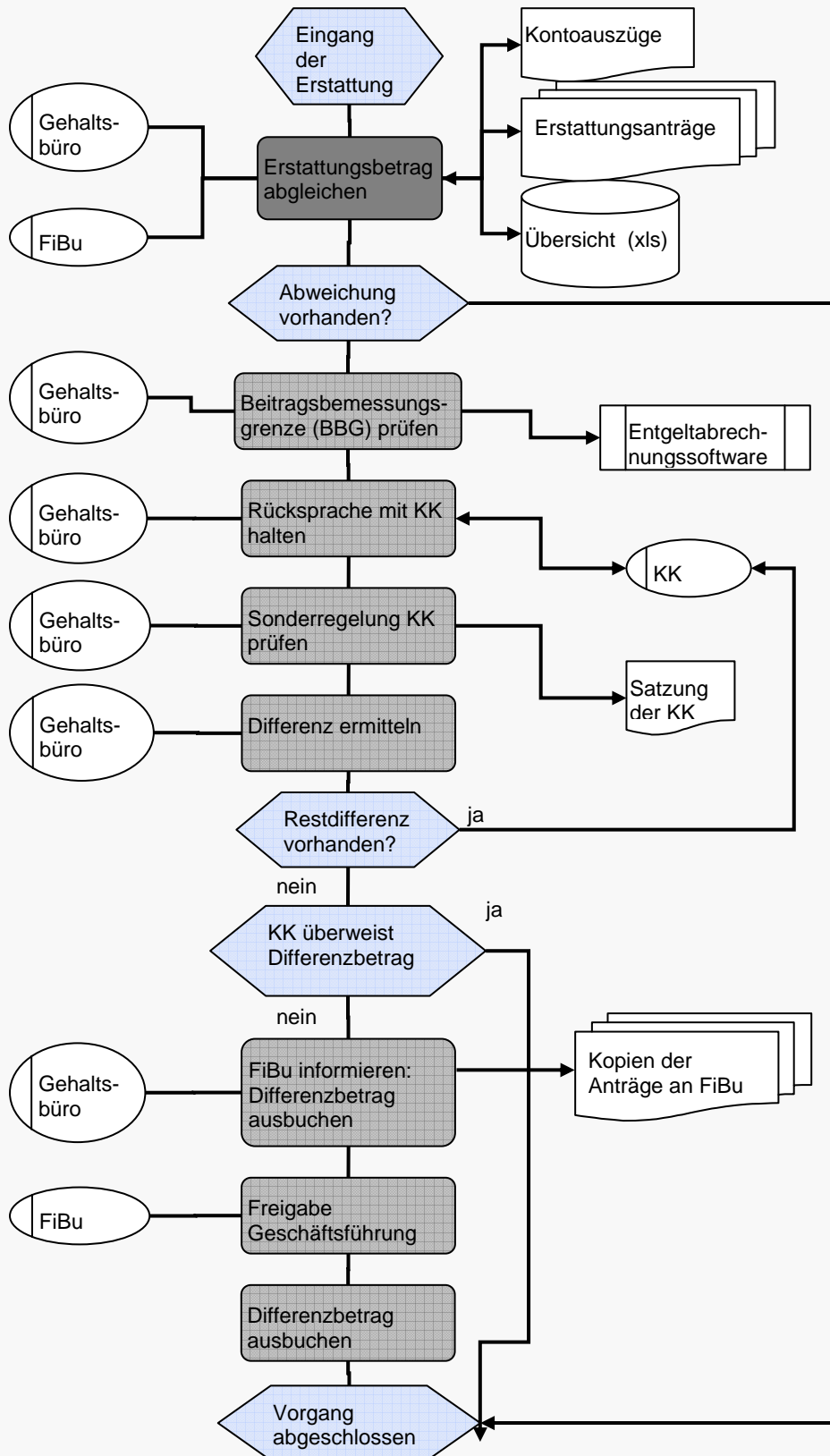
Bei drei der betrachteten Unternehmen ist der Mitarbeiter der Entgeltabrechnung gleichzeitig zuständig für die Finanzbuchhaltung, was mehrere Abläufe des Ausgleichsverfahrens vereinfacht:

- Erstattungsanträge automatisch generieren bzw. manuell ausfüllen,
- Anträge per Post oder Fax versenden,
- Beantragte Zahlungen der Krankenkassen buchen (sonstige Forderungen),
- Zahlungseingänge mit Kontoauszügen und Erstattungsanträgen abgleichen,
- ggf. Differenzen zwischen beantragten und gezahlten Beträgen klären.

Bei einem Unternehmen werden die Abteilungen Entgeltabrechnung und Finanzbuchhaltung durch mehrere Personen besetzt, was zu folgenden Schwierigkeiten führt:

- Die Entgeltabrechnung erfolgt in etwa zur Monatsmitte. Die Abrechnungssoftware generiert die Erstattungsanträge für die erste Hälfte des laufenden Monats und die zweite Hälfte des Vormonats. Die Finanzbuchhaltung betrachtet in der Buchungsperiode dagegen immer den vollen aktuellen Monat. Durch diese Diskrepanz zwischen Abrechnungs- und Buchungsmonat besteht erhöhter Abstimmungsaufwand zwischen Entgeltabrechnung und Finanzbuchhaltung. Diese Diskrepanz setzt sich bei der Prüfung eingegangener Zahlungen der Krankenkassen fort. Auch hier verfügen Entgeltabrechnung und Finanzbuchhaltung über unterschiedliche Monatsaldi. Um dieses Problem zu umgehen, wird in der Entgeltabrechnung eine gesonderte Liste über die monatlichen krankheitsbedingten Ausfälle, Höhe der eingereichten Erstattungsanträge etc. geführt, was ebenfalls zusätzlichen Zeitaufwand verursacht.
- Zusätzlich erschwert wird das Verfahren bei diesem Unternehmen durch eine systemseitige Beschränkung der Entgeltabrechnungssoftware: Trotz zahlreicher Rücksprachen und Anpassungen seitens des Software-Anbieters ist das System nicht in der Lage, Sonderbedingungen in den Satzungen der Krankenkassen bei der Berechnung der Erstattungsbeträge zu berücksichtigen. Einige Krankenkassen begrenzen die maximale Erstattung auf die Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung. Tritt der Fall der Entgeltfortzahlung für einen Mitarbeiter ein, dessen Entgelt über der Beitragsbemessungsgrenze liegt, generiert die Entgeltabrechnungssoftware Erstattungsanträge mit zu hohen Erstattungsbeträgen. Dies führt zu Buchungsdifferenzen nach Zahlungseingang der Krankenkassen, zu klärenden Rücksprachen mit den Krankenkassen und der Finanzbuchhaltung. Die vollständigen Prozessschritte veranschaulicht die folgende Abbildung 4-2:

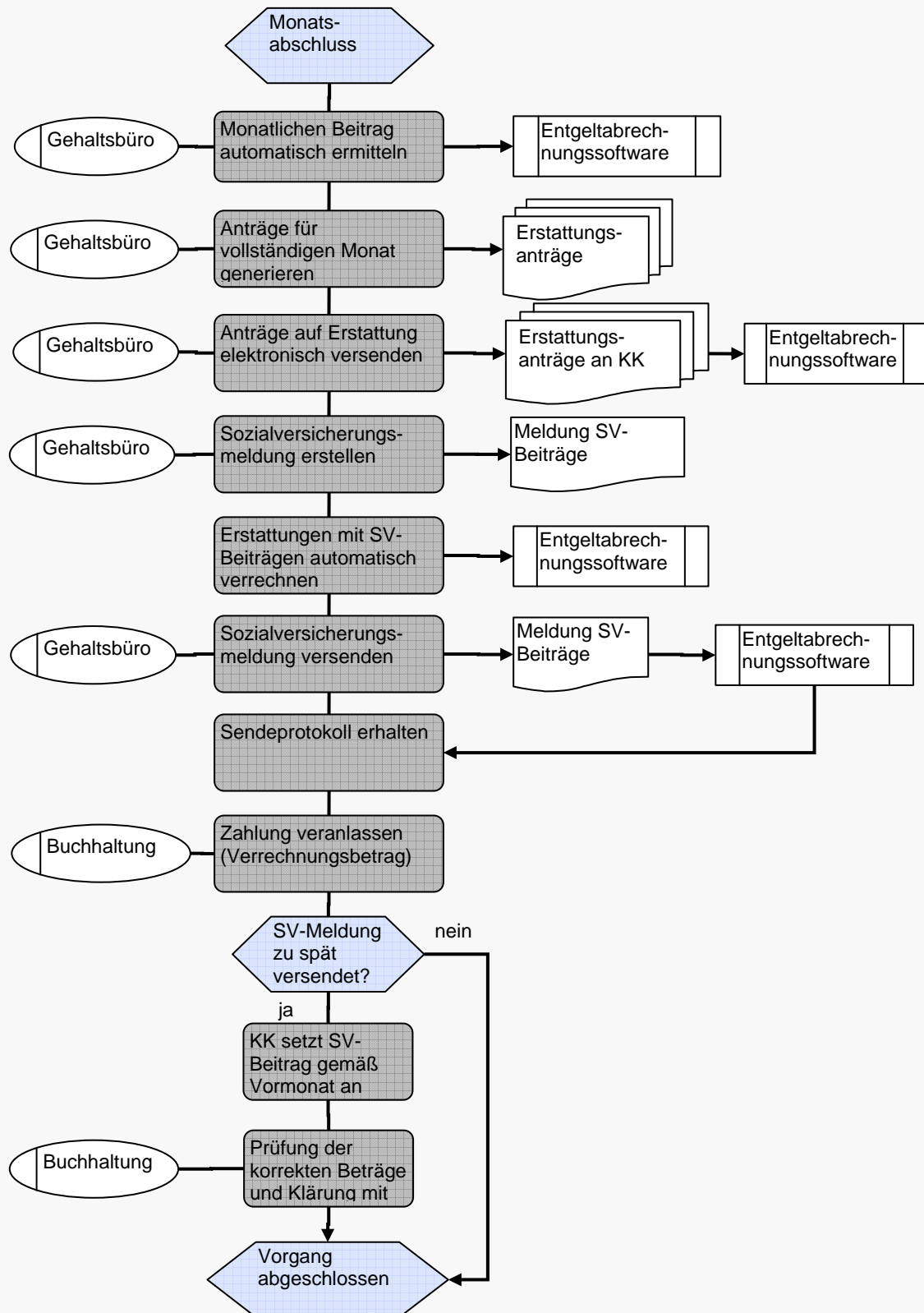
Abbildung 4-2: Erstattungsprozess U1 - Typ 1



Quelle: Eigene Darstellung

Typ 2: Das Unternehmen vom Typ zwei nutzt für das Ausgleichsverfahren bislang die Verrechnungsmethode. Bei der Verrechnung werden die von den Krankenkassen zu erstattenden Beiträge direkt von den zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträgen einbehalten. Das Unternehmen überweist sämtliche Sozialversicherungsbeiträge und Umlagebeiträge abzüglich der Erstattungsbeträge in einer Summe je Krankenkasse. Zusätzlich werden die aus der Entgeltabrechnungssoftware automatisch generierten Erstattungsanträge versendet. Dieses Verfahren generiert so lange einen geringen Aufwand, wie die beantragten und erstatteten Beiträge übereinstimmen. Sobald hierbei Differenzen auftreten, lassen sich die summierten Zahlen nur mit sehr hohem Aufwand nachvollziehen. Aus diesem Grund plant das Unternehmen, ab 2008 auf das übliche Erstattungsverfahren umzustellen. Ebenfalls höherer Abstimmungsaufwand entsteht, wenn die Sozialversicherungsmeldung nicht fristgerecht (verspätet) versendet wird. In diesem Fall setzt die Krankenkasse die Sozialversicherungsbeiträge auf Basis des Vormonats an, was – sofern im Vormonat Krankheitsfälle aufgetreten sind – zu Differenzen führt. Die folgende Abbildung verdeutlicht den gesamten Prozess.

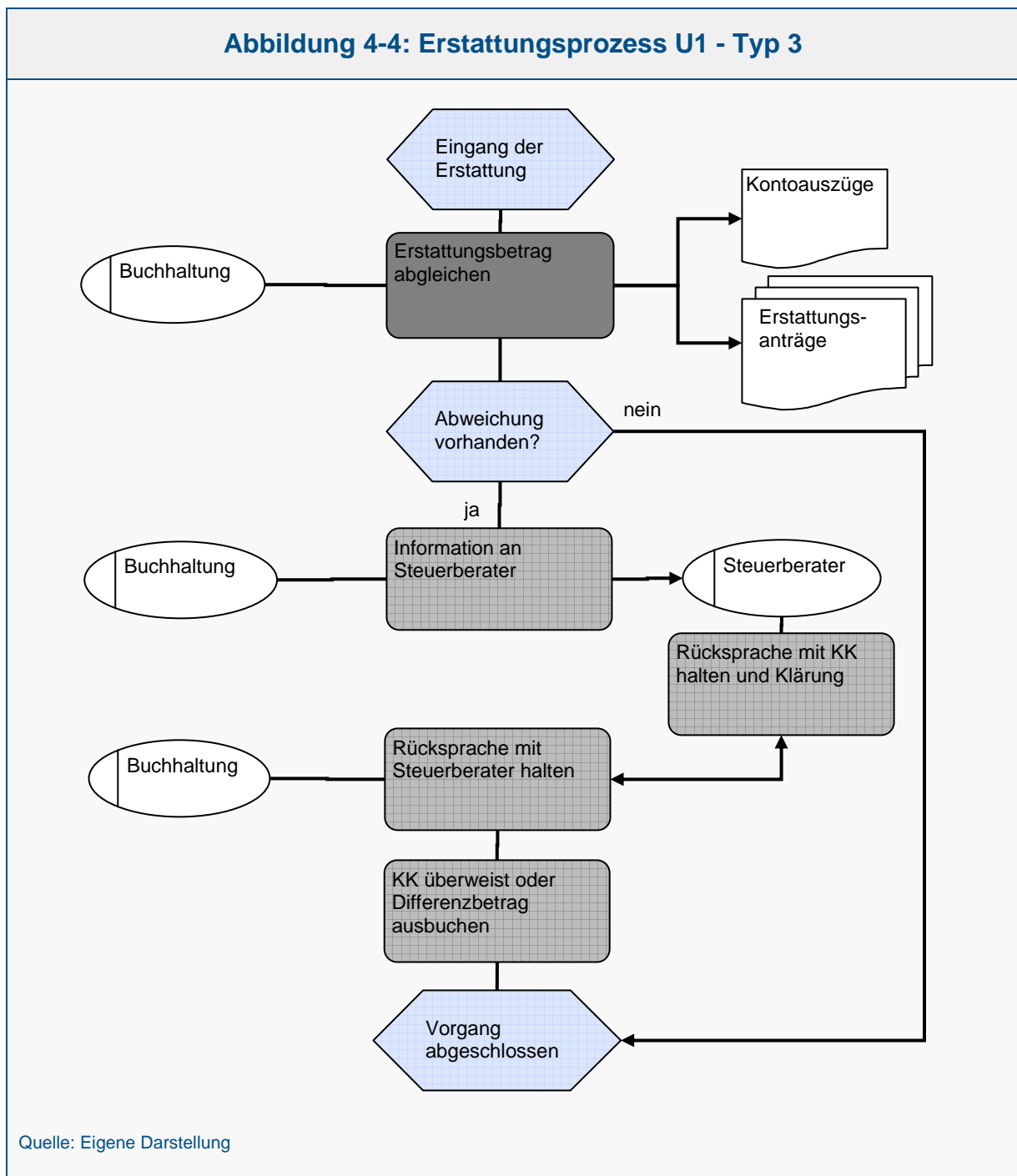
Abbildung 4-3: Erstattungsprozess U1 - Typ 2



Quelle: Eigene Darstellung

Typ 3: Das Unternehmen des Falltyps 3 hat seine Entgeltabrechnung an einen Steuerberater ausgelagert. Da die Fehlzeiten im Unternehmen (gemeinsam mit der generellen Stundenerfassung) erfasst werden, wird am Monatsende eine Liste der krankheitsbedingten Ausfälle an den Steuerberater gesendet. Der Steuerberater generiert aufgrund dieser Angaben die Erstattungsanträge, die er dem Unternehmen postalisch zusendet. Das Unternehmen unterschreibt die Anträge und sendet sie weiter an die Krankenkassen. Die Zahlungseingänge gleicht das Unternehmen mit den Anträgen ab; nur bei Differenzen wird der Steuerberater erneut zur Klärung eingeschaltet.

Abbildung 4-4: Erstattungsprozess U1 - Typ 3



Quelle: Eigene Darstellung

Prozesszeiten durch das U1-Verfahren – Ergebnisse der Fallstudien

Bei den betrachteten fünf Unternehmen treten pro Monat durchschnittlich fünf Krankheitsfälle auf, für die sämtliche zuvor beschriebenen Prozesse durchgeführt werden müssen. Damit ist pro Monat ein Mitarbeiter rund 1,6 Stunden beschäftigt. Im Jahr summiert sich dies im Durchschnitt pro Unternehmen zu 19 Stunden auf. Die folgende Tabelle 4-3 zeigt den Aufwand der einzelnen Unternehmen.

Tabelle 4-3: Fallstudienenergebnisse – Prozessdauer				
U1-Verfahren: Sämtliche Prozesse				
Falltyp	Anzahl Krankenkassen	Durchschnitt Anzahl Krankheitsfälle monatlich	Durchschnitt Aufwand je Krankheitsfall (in Minuten)	Durchschnitt Aufwand pro Jahr (in Stunden)
Typ 1a)	16	5,3	45	47,7
Typ 1b)	7	5,0	15	15,0
Typ 1b)	9	1,7	15	5,1
Typ 2	3	0,5	10	1,0
Typ 3	15	11,8	10	23,5
Durchschnitt	10	4,9	19	19

Quelle: IW Consult, eigene Befragung

Neben dem zeitlichen Aufwand entstehen beim Unternehmen des Typs 3 zusätzliche externe Kosten in Höhe von 3.000 Euro für den Steuerberater. Beim Typ 1a) entstehen zusätzliche interne Kosten in der Finanzbuchhaltung durch die notwendigen Abstimmungen und Differenzenklärung, welche hier nicht ausgewiesen sind.

4.2 Befragungsergebnisse

Um die in den Fallstudien ermittelten Orientierungswerte zu untermauern und quantitativ zu belegen, wurde die Frage zum Aufwand der U1-Regelung in eine Onlinebefragung aufgenommen. Die Fragen zur U1-Regelung wurden dabei nur den Unternehmen mit weniger als 30 Beschäftigten gestellt. Auf Basis dieses Filters konnten Angaben von 157 Unternehmen in die Auswertung einfließen. Bereits bei der Vorbereitung der Fallstudien wurde deutlich, dass in dieser Größenklasse viele Unternehmen ihre Lohn- und Gehaltsabrechnung nicht selber durchführen, sondern diese von einem externen Dienstleister respektive ihrem Steuerberater durchführen lassen. Dieser Aspekt wurde in der

Onlinebefragung mit berücksichtigt. Als Ergebnis konnten folgende Werte quantifiziert werden:

- In der Größenklasse bis 30 Mitarbeiter führen rund 42 Prozent der Unternehmen ihre Lohn- und Gehaltsabrechnung selber durch.
- 58 Prozent haben sie an Dritte ausgelagert.

Gefragt wurde daher sowohl nach eigenem internen Aufwand für die U1-Regelung als auch nach externen Kosten für diese Auslagerung (vgl. Tabelle 4-4). Explizit wurde bei den Fragen die U2-Regelung „Mutterschaftsleistungen“ ausgegrenzt, d. h. es wurde nur nach dem Aufwand für die U1-Regelungen gefragt.

- Unternehmen, die ihre Lohn- und Gehaltsbuchhaltung selbst durchführen, benötigen pro Jahr eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 253 Minuten für die Durchführung des U1-Verfahrens. Bei Berücksichtigung eines gemittelten Stundensatzes für 90 Prozent Beschäftigte mittlerer und 10 Prozent höherer Qualifikation ergibt sich nach der Standardkostenvorgabe ein Stundensatz in Höhe von 29,92 Euro. Zuzüglich eines Gemeinkostenaufschlags in Höhe von 40 Prozent ergaben sich hierdurch für die betroffenen knapp 650.000 Unternehmen Bürokratiekosten in Höhe von 115 Mio. Euro.
- Auf Unternehmen, welche die Lohn- und Gehaltsbuchhaltung auslagern, kommen durch das U1-Verfahren durchschnittliche externe Kosten in Höhe von 484 Euro zu. Bezogen auf die betroffenen 932.000 Unternehmen entstehen somit Bürokratiekosten in Höhe von 451 Mio. Euro. pro Jahr. Insgesamt kann daher davon ausgegangen werden, dass den 1,6 Mio. Unternehmen in Deutschland, welche mit 1 bis 30 Arbeitnehmern von der Pflichtmitgliedschaft im Umlageverfahren U1 betroffen sind, jährliche Bürokratiekosten in Höhe von 566 Mio. Euro entstehen.

Tabelle 4-4: Bürokratiekosten aus dem U1-Verfahren

Hochgerechnete Befragungsergebnisse, 2007

	Dimension	1 bis 5	6 bis 30	gesamt
Interne Erledigung der Aufgabe				
Betroffene Unternehmen	Anzahl	486.786	163.188	649.973
Bearbeitungszeit	Minuten pro Jahr	188,7	446,1	253,3
Arbeitskosten	Euro pro Minute	0,7	0,7	0,7
Kosten	Mio. Euro	64,1	50,8	114,9
Auslagerung der Aufgabe				
Betroffene Unternehmen	Anzahl	697.726	233.903	931.629
Externe Kosten je Unternehmen	Euro	244	1.199	484
Kosten	Mio. Euro	170	280	451
Alle Unternehmen				
Betroffene Unternehmen	Anzahl	1.184.512	397.090	1.581.602
Kosten je Unternehmen	Euro pro Jahr	198	834	358
Gesamtkosten	Mio. Euro	234,6	331,2	565,7
Kosten je Mitarbeiter	Euro pro Jahr	77	81	79

Basis: Online-Umfrage im Sommer 2008 bei 157 Unternehmen mit bis zu 30 Beschäftigten.

Anmerkungen:

Arbeitskosten je Minute: 29,92 Euro je Stunde aus Standardkostenhandbuch (90 Prozent mittlere und 10 Prozent höhere Qualifikation) zuzüglich 40 Prozent Gemeinkostenzuschlag.

Betroffene Unternehmen: Betriebe je Betriebsgrößenklasse multipliziert mit der Quote der Betriebe (Befragungsergebnis), die die Aufgabe selbst erledigen (42 Prozent) oder auslagern (58 Prozent).

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, IW Consult

Unabhängig von der hier ermittelten Belastung der beitragspflichtigen Unternehmen entstehen auch in den einzelnen Krankenkassen zusätzliche Bürokratiekosten. Diese werden mit insgesamt 120 Mio. Euro pro Jahr veranschlagt.¹¹ Dieser Betrag ist über die höheren Umlagekosten später wiederum von den Unternehmen zu tragen.

¹¹ Quelle: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2008): Bürokratie abbauen – mehr Wertschöpfung und Arbeitsplätze, Berlin. Berechnungsgrundlage war die KJ1 des BMG. Hier waren für das Jahr 2006 Verwaltungskosten für das U1 in Höhe von 119,87 Mio. Euro ausgewiesen.

4.3 Bewertung

Kostentreiber beim Umlageverfahren U1

Aufgrund der Fallstudien wurden folgende potenzielle Kostentreiber für das U1-Verfahren identifiziert:

Variantenvielzahl: Die Anzahl der zu berücksichtigenden Krankenkassen sowie insbesondere die Zahl der zu meldenden Krankheitsfälle und die daraus resultierende Überprüfung von Verbuchungen und Differenzen.

Organisation der Buchhaltung: Hier hat es sich als kostensteigernd erwiesen, wenn Lohn- und Finanzbuchhaltung personell getrennt durchgeführt werden, da hierdurch ein regelmäßiger Abstimmungsbedarf entsteht. Zudem führt die externe Durchführung des Verfahrens, beispielsweise durch einen Steuerberater, ebenfalls zu höheren Kosten, da wesentliche Arbeiten meist weiterhin selbst durchgeführt werden müssen.

Verwendete Gehaltssoftware: Die verwendete Gehaltssoftware ist ebenfalls ein Kostentreiber für die Durchführung des U1-Verfahrens. So war beispielsweise in einer Fallstudie die verwendete Gehaltssoftware nicht optimal an das U1-Verfahren angepasst. Die Beitragsberechnungen funktionieren in Teilbereichen nicht einwandfrei, was zu erheblichem Abstimmungs- und Korrekturbedarf führt. Grund könnte sein, dass es sich bei diesem Unternehmen um die Tochtergesellschaft eines größeren Unternehmens handelt. Die eingesetzte Software ist hier auf den Bedarf der Muttergesellschaft ausgerichtet. U1-Anforderungen treten in dieser naturgemäß nicht auf. Berechnungsprobleme ergeben sich zudem insbesondere für **Mitarbeiter oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze**, da hier die Erstattungsbeträge fehlerhaft berechnet werden. Dies scheint jedoch softwaretechnisch lösbar zu sein, da dieses Problem bei Fallstudien mit gängigen Programmen für Kleinunternehmen nicht auftritt.

Die Anzahl der Krankheitsfälle, der Mitarbeiteranteil über der Beitragsbemessungsgrenze und die Anzahl der Krankenkassen wurden in der Online-Abfrage abgefragt, um die Rolle als Kostentreiber zu überprüfen. Aber lediglich die Anzahl der Krankenkassen, die vom Unternehmen für das U1-Verfahren zu berücksichtigen sind, hat einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Verwaltungskosten. Krankheitsfälle und Mitarbeiter über der Beitragsbemessungsgrenze sind nicht korreliert. Hier gibt es einen stärkeren Zusammenhang zur Betriebsgröße.

Beurteilung

Zielsetzung des U1-Verfahrens ist die Risikobegrenzung krankheitsbedingter Ausfallkosten für kleinere Unternehmen. Dies erfolgt in einem Umlageverfahren als Pflichtversicherung für

Unternehmen mit weniger als 30 Mitarbeitern. Das Verfahren ist verwaltungstechnisch relativ aufwändig.

Neben den eigenen Bürokratiekosten in Höhen von 566 Mio. Euro müssen die Unternehmen noch zusätzliche Verwaltungsaufwendungen der Krankenkassen in Höhe von 120 Mio. Euro tragen. Ob dieser Mehraufwand dem Nutzen für die betroffenen Unternehmen entspricht, ist kaum zu erwarten. Nach Meinung des Großteils der betroffenen Unternehmen sollte zumindest die obligatorische Mitgliedschaft abgeschafft werden.¹² Auch die Abwicklung des Verfahrens über die verschiedenen Krankenkassen könnte stärker gebündelt werden. Das U1-Verfahren sollte nicht von allen Krankenkassen einzeln, sondern von wenigen Stellen durchgeführt werden. Auch auf Basis der empirischen Auswertung hatte die Anzahl der zu berücksichtigenden Krankenkassen – unabhängig von der Betriebsgröße – einen deutlichen Einfluss auf die entstehenden Bürokratiekosten. Einen wesentlichen Schritt in diese Richtung haben beispielsweise die meisten Betriebskrankenkassen im letzten Jahr realisiert.

Ordnungspolitisch bedenklich bleibt auch bei einer verwaltungstechnischen Vereinfachung des Verfahrens allerdings, dass eine ökonomisch und sozialpolitisch wünschenswerte Anreizwirkung für einen möglichst geringen Krankenstand der eigenen Belegschaft für kleine Unternehmen durch die U1-Umlage außer Kraft gesetzt wird. Nicht beachtet bleibt zudem die potenzielle Missbrauchsgefahr in Zeiten geringer Kapazitätsauslastung. Zu befürchten bleibt, dass dieses Missbrauchspotenzial auf mittlere Sicht dann wieder mit aufwändiger Bürokratie bekämpft werden wird.

¹² Bei den offenen Antworten in der Onlinebefragung bezog sich ein Großteil der Antworten auf Modifikationen und Vereinfachungen des Verfahrens. Es wurde auch vielfach die Freiwilligkeit der Teilnahme oder sogar seine gänzliche Abschaffung gefordert. Es gab jedoch auch einzelne Stimmen, die das Verfahren grundsätzlich befürworteten und es als existenzertreuend für Kleinbetriebe bezeichneten. Auf Basis einer BDA-Betriebsbefragung haben sich 88 Prozent der am U1-Verfahren teilnehmenden Unternehmen gegen eine Pflichtversicherung und für eine mögliche freiwillige Teilnahme am Verfahren ausgesprochen (BDA 2007)

5 „3+1“-Regel – Krankenversicherungsfreiheit für Beschäftigte (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB V)

Mit der Gesundheitsreform und dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG) wurde die Regelung über die Versicherungsfreiheit „besser verdienender“ Arbeitnehmer in der Krankenversicherung neu geordnet. Danach können Arbeitnehmer erst dann zwischen einer freiwilligen Versicherung in der GKV und einer Mitgliedschaft in einer privaten Krankenversicherung wählen, wenn ihr regelmäßiges Jahresarbeitsentgelt

- die Jahresarbeitsentgeltgrenze übersteigt,
- in der Vorschau für das nächste Jahr übersteigen wird und
- in den letzten drei aufeinander folgenden Kalenderjahren überstiegen hat.

Durch das zum 2. Februar 2007 rückwirkend in Kraft getretene GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz und die Gesundheitsreform wurde die Rückschau auf die letzten drei Jahre ergänzt. Die Arbeitgeber mussten daher ihre bestehenden Arbeitsverhältnisse mit Einkommen über der Jahresarbeitsentgeltgrenze im Jahr 2007 neu bewerten. Trotz des Bestandsschutzes für privat versicherte Mitarbeiter galt es festzulegen, ob Mitarbeiter oberhalb der Jahresarbeitsentgeltgrenze freiwillig oder gesetzlich in ihrer Krankenkasse versichert waren, um spätere Wechselwünsche zu bewerten. Für viele Firmen war und ist dies mit einem erheblichen Aufwand verbunden, da häufig keine rückwirkende Speicherung der Jahresarbeitsentgeltdaten für drei Jahre erfolgte. Das Jahresarbeitsentgelt entspricht nicht dem tatsächlich ausgezahlten Jahresbruttogehalt, sondern muss bei einigen Gehaltsbestandteilen anders bewertet werden. Für sämtliche in den letzten drei Jahren neu eingestellten Mitarbeiter musste das Jahresarbeitsentgelt nachträglich erfragt werden. Da das Gesetz rückwirkend in Kraft trat, mussten vereinzelt auch Versicherungsverhältnisse nachträglich abgewickelt werden.

Neben diesem einmaligen Aufwand liegt die Hauptbelastung in der laufenden Überprüfung und Einordnung neuer Beschäftigungsverhältnisse über der Jahresarbeitsentgeltgrenze. Hier gilt es für jeden Fall individuell festzulegen, ob dieses Überschreiten der Grenze auch für die letzten drei Jahre zutraf. Dies wird von den meisten Unternehmen durch einen Personalfragebogen durchgeführt. Gegebenenfalls sind hierzu auch notwendige Nachweise anzufordern und in den Entgeltunterlagen zu archivieren. Zahlreiche Ausnahmen und Sonderfälle erzeugen zudem einen hohen händischen Aufwand und Abstimmungsbedarf in den Personalabteilungen. Ein vergleichbarer Aufwand wie für Neueinstellungen muss auch für Wiedereintritte von Mitarbeitern, beispielsweise aus der Elternzeit oder einem Sabbatical, getätigt werden.

Im Fall einer falschen Einordnung durch den Arbeitgeber und bei einem unberechtigten Wechsel des Arbeitnehmers in die private Krankenversicherung kann es in deren Folge zu einer aufwändigen Rückabwicklung des Versicherungsverhältnisses mit möglichen Regressforderungen kommen.

5.1 Befragungsergebnisse

Von der „3+1“-Regel sind insbesondere Unternehmen mit hoher Mitarbeiterzahl und einem großen Beschäftigtenanteil oberhalb der Jahresarbeitsentgeltgrenze betroffen. Vor der Durchführung einer breiten Befragung wurden daher telefonische Tiefeninterviews mit fünf Großunternehmen durchgeführt, die zur Einordnung der Fragestellung und zur Vorbereitung des Fragebogens genutzt wurden. Zudem wurden mit den Unternehmen nach Abschluss der Befragung Schlussgespräche zur Bewertung der Ergebnisse geführt. Die ausgewiesenen Werte basieren auf der Befragung von 458 Unternehmen zur „3+1“-Regel.

Die „3+1“-Regel wurde im April 2007 rückwirkend zum 2. Februar 2007 in Kraft gesetzt. Für die Befolgung dieser Regel war es notwendig, eine Einordnung der Mitarbeiter hinsichtlich einer möglichen Überschreitung der Jahresarbeitsentgeltgrenze (JAEG) rückwirkend für drei Jahre vorzunehmen. Eine entsprechende Anforderung der rückschauenden Beurteilung lag hinsichtlich der JAEG bislang nicht vor, so dass die Lohn- und Gehaltsbuchhaltungsprogramme der Unternehmen entsprechend angepasst werden mussten. Zudem mussten auch die Altdatenbestände der Mitarbeiter für die letzten drei Jahre übernommen werden. Bestenfalls ist dies mit einem einfachen Aufspielen eines alten Datenbandes erledigt, im schlechtesten Fall ist hierfür – wie bei einem Fallstudienunternehmen – ein wesentlich aufwändigerer Prozess notwendig, da zwischenzeitlich die Buchhaltungssoftware gewechselt wurde und Altdatenbestände nicht ohne weiteres übernommen werden konnten. Für alle Mitarbeiter, die in den letzten drei Jahren neu in Unternehmen eingetreten sind, musste ebenfalls eine Bewertung hinsichtlich des potenziellen Überschreitens der JAEG für die relevanten Jahre vorgenommen werden. Hierzu wurden die Mitarbeiter im Regelfall direkt befragt und ggf. noch weitere Bescheinigungen oder Auswertungen vom Unternehmen eingeholt. Um den potenziellen Aufwand zu begrenzen, verwiesen viele Unternehmen zunächst auf die Bringschuld der Mitarbeiter, die die entsprechenden Dokumente zum Nachweis des Überschreitens der JAEG beizubringen haben. Daraus folgend wurden Mitarbeiter, die auf die interne Befragung nicht antworteten oder die die entsprechenden Belege nicht beibringen konnten in der Regel als pflichtversichert in der GKV eingestuft. Trotz dieser Vereinfachung verursachte der gesamte Bewertungsprozess in den Unternehmen erheblichen Aufwand durch die Nachfragen und Gespräche mit den betroffenen Mitarbeitern und das Klären von Sonderfällen.

Der einmalige Aufwand für die Einführung der „3+1“-Regel beträgt auf Basis der durchgeführten Befragung hochgerechnet 45 Mio. Euro. (vgl. Tabelle 5-1). Dieser Aufwand teilt sich in rund 35,7 Mio. Euro für eigene eingesetzte Tagewerke und 9,7 Mio. Euro für externe Kosten wie beispielsweise Software-Anpassungen.

Tabelle 5-1: Bürokratiekosten „3+1“-Regel – einmaliger Aufwand
Hochgerechnete Befragungsergebnisse, 2007

Größen- klasse	Mitarbeiter über Jahresentgelt- grenze	eingesetzte Tage- werke	interne Kosten	externe Kosten	Gesamt- Kosten	Gesamt- kosten je Fall
Beschäftigte	in. 1000	Anzahl	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Euro
1 bis 5	398	38.271	12,82	4,70	17,53	44
6 bis 49	1.044	47.443	15,90	2,85	18,75	18
50 bis 249	967	17.294	5,80	1,48	7,28	8
250 bis 499	368	2.409	0,81	0,33	1,13	3
ab 500	737	1.049	0,35	0,29	0,64	1
Gesamt	3.516	106.466	35,68	9,65	45,33	13

Basis: Umfrage Sommer 2008 bei 458 Unternehmen.

Anmerkungen:

Mitarbeiter über JAEG wurden mit 13 Prozent geschätzt.

Die eingesetzten Tagewerke und externe Kosten der JAEG aus der Befragung werden über Mitarbeiter-Relationen hochgerechnet.

Eingesetzte Tagewerke werden mit durchschnittlich 351 Euro bewertet.

Quellen: DRV, Statistisches Bundesamt, IW Consult

Um einen Orientierungswert für die Kosten pro Fall zu erhalten, wurde eine Kostenrelation in Bezug auf die Anzahl der Mitarbeiter oberhalb der JAEG gezogen. Der Anteil dieser Mitarbeiter an der Gesamtbeschäftigung wurde auf 13 Prozent geschätzt¹³ und auf die Beschäftigungsverteilung in den Unternehmensgrößenklassen bezogen. Hierdurch ergibt sich das Bild eines stark degressiven Kostenverlaufs für die Kosten der Einführung der „3 +1 Regel“ in Unternehmen unterschiedlicher Größenklassen. Die durchschnittlichen einmaligen Kosten für die erstmalige Bewertung eines Mitarbeiters hinsichtlich des Überschreitens der JAEG betragen 13 Euro.

¹³ Als Basis für diese Schätzung fungierte die Anzahl der bei der Deutschen Rentenversicherung erfassten aktiven Beitragszahler für das Jahr 2006. Von den 25,5 Mio. Versicherten lagen rund 13 Prozent über der JAEG von 47.250 Euro. Nicht in der DRV versicherungspflichtige Angehörige berufsständischer Versorgungswerke bleiben bei dieser Anteilsberechnung unberücksichtigt. Gleichwohl kann die ermittelte Quote als gute Orientierungsgröße dienen. Eine Differenzierung nach Unternehmensgrößenklassen ist nicht möglich.

Neben dem einmaligen Umstellen auf die neue Beurteilungsbasis ergibt sich für die betroffenen Unternehmen laufender Aufwand, wenn Mitarbeiter oberhalb der JAEG eingestellt werden. Für die Hochrechnung muss die Anzahl der jährlich neu eingestellten Mitarbeiter oberhalb der JAEG ermittelt werden. Da es hierfür keine amtlichen Daten gibt, wurde diese Quote bei der Befragung ebenfalls mit erhoben. Im Durchschnitt haben die befragten Unternehmen Neueinstellungen oberhalb der JAEG in Höhe von 1,7 Prozent ihrer sozialversicherungspflichtig Beschäftigten getätigt (vgl. Tabelle 5-2). Für diese Fälle ist wiederum eine Bewertung der JAEG der letzten drei Jahre zur Beurteilung der Versicherungsfreiheit festzulegen, und Informationen sind von neuen Mitarbeitern einzuholen. Durchschnittlich entstehen den Unternehmen hierfür Kosten in Höhe von knapp 27 Euro pro Neueinstellung, so dass die Unternehmen mit jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von 8,8 Mio. Euro pro Jahr durch die „3+1“-Regel belastet werden.

Tabelle 5-2: Bürokratiekosten der „3+1“-Regel – laufender Aufwand
Hochgerechnete Befragungsergebnisse

Größenklasse	Einstellungs- quote	SV- Beschäftigte	Einstellungen	Kosten je Fall	Kosten
Beschäftigte	Prozent	in Tsd.	Anzahl	Euro	Mio. Euro
1 bis 5	4,0	3.040	121.617	19,68	1,67
6 bis 49	2,3	7.977	183.511	34,07	4,36
50 bis 249	1,2	7.399	86.419	24,51	1,48
250 bis 499	0,8	2.809	21.765	25,63	0,39
ab 500	1,0	5.629	53.552	23,64	0,88
Gesamt	1,7	26.854	466.864	26,96	8,78

Basis: Umfrage Sommer 2008 bei 458 Unternehmen.

Anmerkungen:

Für die Kosten je Fall wurde die eingesetzte Minute Arbeitszeit mit 0,7 Euro bewertet.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, IW Consult

5.2 Bewertung

Kostentreiber bei der „3+1“-Regel

Die „3+1“-Regel ist besonders kostenanfällig für Sonderfälle wie beispielsweise Beschäftigung im Ausland, vorherige Selbstständigkeit, Insolvenz des Vorarbeitgebers, Teilzeitbeschäftigung bei mehreren Arbeitgebern etc. Diese Sonderfälle verursachen den größten Aufwand in den Unternehmen, da sie nur einzelfallbezogen gelöst werden können. Hinzu kommt, dass bei der Bewertung dieser Fälle häufig Rechtsunsicherheit in den Unternehmen besteht. Weitere Kostentreiber sind Erläuterungen und Gespräche mit den Mitarbeitern, welche die Notwendigkeit der „3+1“-Regel nicht nachvollziehen können und dies entsprechend hinterfragen.

Bei der reinen Kostenbetrachtung kann ein wesentlicher Aspekt nicht in Kosten bewertet werden. Das Unternehmen muss seine neuen Mitarbeiter nach Gehaltswerten aus Vorbeschäftigungsverhältnissen fragen und hierfür auch entsprechende Belege anfordern. Diese Nachfrage löst häufig Unverständnis bei den neuen Mitarbeitern aus. Viele Mitarbeiter fühlen sich ausspioniert und hinterfragen das Vertrauensverhältnis zum neuen Arbeitgeber. Ein guter Start ist das nicht. Wieweit diese Fragen datenschutzrechtlich relevant sind, kann an dieser Stelle nicht weiter thematisiert werden.

Vergleich mit Kosten aus Informationspflichten

Es handelt sich hier nicht um eine Pflicht der Informationsweitergabe des Unternehmens, sondern um die Aufgabe, Informationen (von neuen Mitarbeitern) zu beschaffen, um ihren Versicherungsstatus eindeutig zuordnen zu können. Wird dieser Verpflichtung seitens des Unternehmens nicht entsprochen, kann das Unternehmen in Haftung genommen werden. Das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz oder der relevante § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB V sind in der Bürokratiekostendatenbank des Statistischen Bundesamtes nicht ausgewiesen.

Beurteilung

Verfahrenstechnisch scheint sich die „3+1“-Regel, insbesondere bei den größeren Unternehmen, mittlerweile eingespielt zu haben. Im laufenden Prozess betroffen sind nur Neueinstellungen von Mitarbeitern oberhalb der JAEG. Diese Anzahl ist begrenzt und wurde auf Basis der Onlinebefragung mit jährlich 467.000 angenommen. Gleichwohl wird das Verfahren von den Befragten als extrem bürokratisch und verwaltungsaufwändig bezeichnet. Sonderfälle verursachen nach wie vor einen hohen Aufwand, der nicht durch automatische Prozesse oder Regelungen gelöst werden kann. Zudem beklagen die Unternehmen die großen Unsicherheiten und potenziellen Haftungsrisiken bei der Bewertung dieser Fälle. Da es sich hierbei jedoch nur um relativ wenige Fälle handelt, haben diese Aufwände lediglich geringen Einfluss auf die insgesamt entstehenden Bürokratiekosten. Nicht berücksichtigt

werden konnten bei der Kostenberechnung die Wiedereintritte von Mitarbeitern beispielsweise nach einer Elternzeit. Denn auch hier sind rückwirkende Betrachtungen erforderlich. Dies kann zu aufwändigen Nachfragen führen, insbesondere wenn der Mitarbeiter während der Auszeit bei einem anderen Arbeitgeber beschäftigt war. Der Aufwand zur Beurteilung dieser Wiedereintritte wurde in der Befragung mit 67 Prozent der Bewertung eines Neueintritts angegeben. Eine gesamtwirtschaftliche Berechnung der Kosten war allerdings nicht möglich, da es keine verlässlichen Angaben über die Anzahl dieser Wiedereintritte¹⁴ gibt.

Ein verfahrenstechnischer Vereinfachungsvorschlag für das bestehende System wäre es, die Beurteilung und Einstufungspflicht von den Unternehmen auf die Krankenkassen zu verlagern. Nach § 28h Abs. 2 SGB IV obliegt diesen sogar die Aufgabe, über die Versicherungspflicht zu entscheiden. Den Krankenkassen werden von den Unternehmen mittels der Datenerfassungs- und Übermittlungsverordnungsmeldung¹⁵ regelmäßig die Gehälter aller Mitarbeiter gemeldet. Daher müsste eine Aussage möglich sein, ob die Überschreitung der JAEG¹⁶ für die letzten Jahre zutraf und der Mitarbeiter als freiwillig versichert gelten kann. Warum diese Beurteilung auf die Unternehmen, die diese Informationen ja erst einholen müssen, verlagert wurde, bleibt den meisten befragten Unternehmen unverständlich.

Durch die gewählte Regelung bei der Änderung des § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB V sind den Unternehmen einmalige Umstellungskosten in Höhe von 45 Mio. Euro sowie laufende jährliche Bürokratiekosten von 8,8 Mio. Euro entstanden, welche hätten vermieden werden können. Zudem ergab sich eine erhebliche Vergrößerung von Beurteilungsunsicherheiten und potenziellen Haftungsrisiken bei der Neueinstellung von Mitarbeitern.

¹⁴ Zu berücksichtigen sind nur die Wiedereintritte über der JAEG.

¹⁵ Die Meldebescheinigung zur Sozialversicherung ist in der Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung (DEÜV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2006 (BGBl. I S. 152), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024)ⁿ geregelt.

¹⁶ Die DEÜV-Meldung unterscheidet nicht nach verschiedenen Entgeltbestandteilen und gibt somit nicht immer das regelmäßige Jahresarbeitsentgelt wieder. Nur die Informationen der DEÜV-Meldung liegen den Krankenkassen vor. Variable Bestandteile wie geleistete Überstunden, erfolgsabhängige Vergütung etc. dürfen in das Jahresarbeitsentgelt nicht einbezogen werden, werden aber bei der DEÜV-Meldung mit berücksichtigt. Dennoch wird diese Bescheinigung hilfsweise von vielen Unternehmen zur Beurteilung des Jahresarbeitsentgelts herangezogen. Hier bliebe zu prüfen, inwieweit Jahresarbeitsentgelt und DEÜV-Bescheinigung harmonisiert werden könnten, um Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

6 § 22 AGG – Beweislastumkehr zu Lasten des Arbeitgebers beim Bewerbungsverfahren

Das seit dem 18. August 2006 in Kraft befindliche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) soll eine Diskriminierung von Beschäftigten verhindern. Mögliche Diskriminierungstatbestände sind eine Benachteiligung aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität (vgl. § 1 AGG).

Dies betrifft nach § 2 Abs. 1 AGG auch den Bewerbungs- und Einstellungsprozess in Unternehmen, wonach Benachteiligungen in Bezug auf die Bedingungen, einschließlich der **Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen** für den Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit unzulässig sind.

Die durch das Gesetz geschützten Personengruppen erhalten Rechtsansprüche gegenüber Arbeitgebern und Privaten, wenn diese ihnen gegenüber gegen die gesetzlichen Diskriminierungsverbote verstoßen. Falls ein abgelehnter Bewerber behauptet, aufgrund eines Diskriminierungsmerkmals nicht eingestellt worden zu sein, ist der Bewerber nach § 22 AGG zunächst gefordert, den Vollbeweis für seine Diskriminierung zu erbringen. Für das Vorliegen des Ursachenzusammenhangs zwischen dieser Benachteiligung und einem der acht Diskriminierungsgründe reicht dagegen bereits das Vorliegen von Indizien (Hilfstatsachen), die den Zusammenhang zwischen der Benachteiligung und den Diskriminierungsgründen vermuten lassen. Hält das Gericht diesen Beweis für erbracht, kehrt sich die Beweislast um. Der Arbeitgeber muss dann beweisen, dass er keine Differenzierung aufgrund eines der acht Diskriminierungsmerkmale vorgenommen hat, oder die unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt war.

Aus dieser Beweislastumkehr ergeben sich eine Reihe von Archivierungs- und Dokumentationsobliegenheiten für den Arbeitgeber, die dieser im eigenen Interesse vornimmt. Er muss nach jeder Personalentscheidung darauf vorbereitet sein, dass sich als zurückgesetzt fühlende Betroffene eine Benachteiligung vermuten und Diskriminierungsklage erheben. Je mehr der Arbeitgeber in diesem Zusammenhang schriftlich dokumentiert, desto leichter wird es ihm fallen, sich vom Vorwurf einer ungerechtfertigten Benachteiligung zu entlasten. Dies ist jedoch nur mit erheblichem Personal-, Kosten- und Bürokratieaufwand zu erreichen. Dazu gehört beispielsweise die Dokumentation von Bewerbungsgesprächen sowie der Gründe für die Ablehnung eines Bewerbers. Auch die Aufbewahrung sämtlicher Bewerbungsunterlagen können viele Arbeitgeber als erforderlich ansehen. Zudem entstehen den Unternehmen Aufwendungen, wenn sie darauf achten müssen, dass der ganze Bewerbungsprozess AGG-konform abläuft. Dies beinhaltet auch die Formulierung der Stellenanzeige, des Einladungs- und Absageschreiben usw.

Es handelt sich hierbei zunächst nicht um eine gesetzlich formulierte Informationspflicht aus Sicht der derzeit praktizierten Bürokratiekostenmessungen. Daher ist das AGG bislang auch nicht in die Bürokratiekostendatenbank des Statistischen Bundesamtes eingegangen.

Gleichwohl geht es um die Beschaffung und rechtssichere Dokumentation von Informationen und Entscheidungsprozessen, um spätere Klagen abwehren zu können, die kostenintensiv sind. Eine Informationsnotwendigkeit besteht daher nur im Fall einer Klage. Deshalb hat der § 22 AGG bürokratierrelevante Folgen für Unternehmen, die spätere Haftungsrisiken vermeiden wollen.

6.1 Ergebnisse der Sonderauswertung

Ein Jahr nach Inkrafttreten des AGG wurde von der IW Consult eine Onlinebefragung zu Auswirkungen und Folgen des AGG durchgeführt.¹⁷ Auf Basis dieser Befragung erfolgte die Berechnung der Bürokratiekosten durch das AGG für den Bewerbungs- und Einstellungsprozess von Unternehmen. Aus den angegebenen Tagewerken werden die monetären Kosten über einen Tagessatz von 300 Euro für Mitarbeiter und 450 Euro für Führungskräfte bewertet und daraus anfallende Kosten pro Mitarbeiter ermittelt.

Diese Tagewerkkosten pro Mitarbeiter ergeben sich überschlägig aus der Arbeitskostenerhebung 2004, mit einem Basiswert von ca. 48.900 Euro zuzüglich einer Anpassung für 2006 (Faktor 1,05) und einem Kostenfaktor von 1,25 für Overhead und angesetzten 210 Arbeitstagen. Extremwerte für auffällig hohe Kosten pro Mitarbeiter wurden aus der Analyse ausgeschlossen, da diese die mittleren Kosten in hohem Maße bestimmen würden. In der Auswertung wurden Werte, die oberhalb von zwei Standardabweichungen über dem Mittelwert einer Variablen liegen, nicht berücksichtigt. Die Hochrechnung der Kosten und die Gewichtung der Antworten erfolgte auf Basis der Struktur des Unternehmensregisters.

Insgesamt belaufen sich die Kosten, die der § 22 AGG für die Unternehmen in Deutschland mit sich gebracht hat, auf **jährlich rund 156 Mio. Euro**. In diesen Kosten nicht enthalten sind die erste grundsätzliche Beschäftigung mit dem AGG sowie alle einmaligen Kosten für die Einführung des AGG, wie beispielsweise Mitarbeiter- oder Führungskräftebildungen und Prozessänderungen. Die Angaben geben also nicht die gesamten Bürokratiekosten des AGG wieder, sondern begrenzen sich nur auf den angegebenen Bereich des Gesetzes.¹⁸

¹⁷ Das Grundsampl wurde als geschichtete Zufallsstichprobe aus der Unternehmensdatenbank der IW Consult gezogen. Die Befragung fand im Sommer 2007 statt. Für die Fragen zu den Kostensteigerungen des Bewerbungs- und Einstellungsprozesses konnten insgesamt 371 Unternehmensangaben ausgewertet werden.

¹⁸ Eine Studie von Prof. Andreas Hoffjan im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) bezifferte die gesamten Kosten des AGG im August 2007 auf insgesamt 1,73 Mrd. Euro. Diese Studie wurde im August 2008 öffentlich von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes kritisiert, welche die Kosten für Schulung, Dokumentation und Beschwerden in Folge des AGG mit lediglich 26 Mio. Euro bezifferte. Auf Nachfragen ergab

Bezogen auf angenommene 6 Mio. Einstellungsprozesse¹⁹ ergibt sich durch die Einführung des AGG eine Kostenerhöhung von **26,1 Euro pro Einstellung**.

Aus den offenen Fragen resultiert, dass der Gestaltung und Durchführung des Einstellungsverfahrens bei der Umsetzung des AGG eine besondere Rolle zukommt. 60 Prozent der Unternehmen geben an, dass sie sich bei der Umsetzung des AGG auf diesen Bereich konzentrieren würden, und ein Drittel bestätigte im Sommer 2007, eine Überprüfung/Änderung des Einstellungsverfahrens bereits vorgenommen zu haben.²⁰ Gleichzeitig waren aber auch mehr als zwei Drittel (71,7 Prozent) der Unternehmen der Ansicht, dass der Bereich des Einstellungsverfahrens die größten Umsetzungsprobleme mit sich bringt. Insgesamt fallen wesentlich aufwändigere Prozesse bei der Personaleinstellung und der Erstellung von umfassenden Dokumentationen an.²¹ Neben den Umsetzungsproblemen in diesem Bereich sehen die Unternehmen aber auch keine wirklichen Vorteile in der Umsetzung für den Praxisalltag. So teilen nur 4,4 Prozent der Unternehmen die Meinung, dass die Überprüfung und Standardisierung der Prozesse (im Bewerbungs- und Einstellungsprozess) Effizienzsteigerungen gebracht haben. Mehr als die Hälfte (54,0 Prozent) gibt an, dass dies nicht zuträfe. Auf der anderen Seite bestätigt aber auch die Hälfte der Unternehmen, dass sich die Personalprozesse und Arbeitsabläufe aufgrund des AGG nicht verlangsamt hätten. Durch erhöhten Ressourceneinsatz haben die Unternehmen auf die mit der Einführung des AGG verbundenen Folgen reagiert.

Beinahe ein Drittel (29,6 Prozent) der Unternehmen war der Ansicht, dass die Nachteile für die Bewerber, die die Umsetzung des AGG mit sich bringt, die Vorteile überwiegen.²² Nur 11 Prozent sind gegenteiliger Meinung und knapp 60 Prozent konnten dies zum damaligen Zeitpunkt noch nicht beurteilen. Durch das AGG werden viele Unternehmen verunsichert. Ein Drittel der Unternehmen erachtet das Missbrauchspotenzial durch Scheinbewerber als hoch, 56 Prozent konnten diesen Aspekt zum Befragungszeitpunkt jedoch noch nicht beurteilen.

sich, dass dieser Betrag der von Hoffjan für seine Stichprobe ermittelte Bruttomessbetrag der Stichprobe war, welcher von der Antidiskriminierungsstelle nicht auf die gesamte Wirtschaft bezogen wurde.

¹⁹ Die Bundesagentur für Arbeit gab die Anzahl der neu begonnen Beschäftigungsverhältnisse für das Jahr 2006 mit 6,85 Mio. an.

²⁰ Im Rahmen der Hoffjan-Studie wird dies durch die Aussage gestützt, dass 51,7 Prozent der von ihm befragten Unternehmen ihre Personalfragebögen anpassen mussten.

²¹ Diesen Aspekt stützt auch die Studie von Hoffjan: 62,4 Prozent der befragten Unternehmen gaben dort an, dass Ausschreibungen jedes Mal individuell auf Diskriminierungstatbestände überprüft würden, was einen Mehraufwand mit sich bringt. 62,1 Prozent der Teilnehmenden gab beispielsweise an, dass Bewerberinterviews nur noch zweit durchgeführt würden.

²² Nach der Studie von Prof. Andreas Hoffjan zeigten sich Folgen des AGG vor allem in Verbindung mit dem Einstellungsprozess: Über 80 Prozent der Unternehmen bestätigen, dass zukünftige Begründungen von personellen Entscheidungen unterbleiben. Nachteilig ist das auch für die Bewerber: 84 Prozent der befragten Unternehmen verschicken nur noch nichts sagende Standard-Absagen an Bewerber. So teilen aus Angst vor Missbrauch viele Unternehmen ihren Bewerbern kaum noch die Gründe für die Absage mit, was den Stellensuchenden so die Chance auf ein ehrliches Feedback verbaut.

6.2 Bewertung

Seitens der Wirtschaft wurde schon während des Gesetzgebungsverfahrens davor gewarnt, dass das AGG erhebliche Bürokratie in den Unternehmen verursachen, zu zusätzlichen Kosten führen und die Gefahr des Missbrauchs bergen würde, so dass Unternehmen einem erhöhtem Haftungsrisiko unterliegen.

Kostentreiber beim § 22 AGG sind somit insbesondere in den Verfahrensumstellungen zu sehen, die in der Regel mit aufwändigeren (Kontroll-)Verfahren und mit erhöhtem Personaleinsatz einhergehen, wie beispielsweise der gründlicheren Sichtung von Ausschreibungen oder der Teilnahme von mindestens zwei Personalverantwortlichen bei Bewerbungsgesprächen. Um den Anforderungen des AGG zu entsprechen, müssen spezifische Personalschulungen und Verfahrensumstellungen in den Unternehmen durchgeführt werden. Mit der Implementierung des § 22 AGG scheinen insgesamt sowohl für die Unternehmen als auch die Bewerber eher Nachteile einherzugehen.

7 Beschreibung der Untersuchungsmethodik

Die in dieser Studie ausgewiesenen Ergebnisse basieren auf zwei voneinander unabhängigen Onlinebefragungen der IW Consult.

Bestandteile der einen Befragung waren die Pflichtversicherung für Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (Umlageverfahren U1), Feststellung der Befreiung von der gesetzlichen Krankenversicherungspflicht („3+1“-Regel) und die Künstlersozialabgabe. Für das „Umlageverfahren U1“ und die „3+1“-Regel wurden umfangreiche Fallstudien vorgeschaltet. Bei der Onlinebefragung wurde eine dynamische Frageführung verwendet, so dass Fragen zu den einzelnen Aspekten nur den jeweils betroffenen Unternehmen gestellt wurden. So erfolgte beispielsweise die Filterung zur U1-Regelung anhand der Beschäftigtenzahl. Zudem wurden bereits bei der Online-Eingabe automatische Plausibilitätskontrollen vorgenommen.

Die Grundgesamtheit der Befragung wurde aus der Unternehmensdatenbank der IW Consult per Zufallsverfahren gezogen und betrug knapp 2.000 Unternehmen. Ansprechpartner waren Geschäftsführer kleinerer Unternehmen oder leitende Mitarbeiter aus den Bereichen Personalabteilung, Buchhaltung, Verwaltung.

Die Befragung wurde im August/September 2008 durchgeführt. Die Kontaktpersonen wurden per E-Mail angeschrieben und zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Darin wurde ein individueller passwortgeschützter Zugangslink zum Onlinefragebogen zugeteilt. Eine Unterbrechung der Bearbeitung und spätere Fortsetzung war aufgrund des individuellen Links möglich. Nach einer Woche wurden die Unternehmen, die den Fragebogen noch nicht abschließend bearbeitet hatten, per E-Mail an die Befragung erinnert.

Insgesamt haben 536 Unternehmen an der Befragung teilgenommen, und es waren alle Größenklassen in einer auswertbaren Anzahl vertreten (vgl. Tabelle 7-1). Es wurden für alle Unternehmensangaben Datenvvalidierungen und Plausibilitätstest durchgeführt.

Tabelle 7-1: Stichprobestructur nach Unternehmensgröße/Mitarbeiterzahl

Mitarbeiterzahl	Fallzahlen
bis 30	162
31 bis 49	31
50 bis 249	159
250 bis 499	62
500 und mehr	122
Gesamt	536

Quelle: Unternehmensbefragung Sept. 2008, IW Consult

Für die Berechnung der einzelnen Untersuchungsfälle wurden jeweils die relevanten Unternehmen einbezogen. Bei der U1-Umlage wurden 157, bei der „3+1“-Regel 458 Unternehmen und bei der Künstlersozialabgabe 514 Unternehmen für die Relevanz und 126 für die Kostenbetrachtung berücksichtigt. Für die Bewertung des abgefragten Zeiteinsatzes mit Kosten wurde auf die Angaben des Statistischen Bundesamtes zur Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell zurückgegriffen.

Die dort ausgewiesenen Stundensätze wurden mit einem Gemeinkostenzuschlagssatz von 40 Prozent belegt. Abweichungen von dieser Vorgehensweise sind bei den einzelnen Fällen ausgewiesen. Die Ergebnisse wurden auf die Grundgesamtheit der Unternehmen in Deutschland hochgerechnet. Diese Hochrechnungen erfolgten differenziert nach Unternehmensgrößen, teilweise wurden Zwischenberechnungen durchgeführt. Verwendet wurden im Regelfall Angaben des Unternehmensregisters, der Betriebsstättenstatistik oder der Beschäftigtenstatistik. Die Hochrechnungsmodelle sind in den jeweiligen Kapiteln dargestellt.

Die Ergebnisse zu den Kosten der Beweislastumkehr beim AGG für den Bewerbungs- und Einstellungsprozess von Unternehmen basieren auf einer Sonderauswertung einer Onlinebefragung der IW Consult. Diese Befragung wurde im Sommer 2007, also ein Jahr nach Inkrafttreten des AGG, online durchgeführt. Methodik und Vorgehen entsprechen der Onlinebefragung zu den anderen Bürokratiekostenfällen. In die Auswertung wurden Angaben von insgesamt 707 Unternehmen aller Größenklassen einbezogen. Für die durch das AGG entstehenden Kosten für den Bewerbungs- und Einstellungsprozess von Unternehmen konnten Angaben von 371 Unternehmen berücksichtigt werden.

8 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.8.2006 (BGBl I S. 1897), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2007 (BGBl I S. 2840)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2008): Bürokratie abbauen – mehr Wertschöpfung und Arbeitsplätze, Berlin.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2007): Aufwendungsausgleichsgesetz abschaffen: Bürokratie abbauen, Lohnzusatzkosten senken, Berlin.
- Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2006 (BGBl I S. 152), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl I S. 3024).
- Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (Aufwendungsausgleichsgesetz – AAG; BGBl I S. 3686).
- Gesetz über die Sozialversicherung der selbstständigen Künstler und Publizisten (Künstlersozialversicherungsgesetz – KSVG; BGBl I S. 705, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12.6.2007, BGBl I S. 1034).
- Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK; BGBl I S. 1866).
- Hoffjan, A.; Bramann, A. (2007): Empirische Erhebung der Gesetzesfolgekosten aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), Dortmund.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007), Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, KOM(2007) 23 endgültig, Brüssel, den 24.1.2007.
- Nationaler Normenkontrollrat (2008), Bürokratieabbau – Jetzt Entscheidungen treffen, Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates.
- Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V) – Gesetzliche Krankenversicherung; BGBl I 2477, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 28.5.2008, BGBl I S. 874.
- Statistisches Bundesamt (2008), SKM-Nutzerdatenbank der Informationspflichten, Stand: Juni 2008.
- Statistisches Bundesamt (2008a): Leitfaden für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (SKM), erste überarbeitete Version, Berlin.