

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 696

Die verfassungsrechtliche Belastungsgrenze der Unternehmen

Dargestellt am Beispiel der Personalzusatzkosten

Von

Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER LEISNER

**Die verfassungsrechtliche Belastungsgrenze
der Unternehmen**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 696

Die verfassungsrechtliche Belastungsgrenze der Unternehmen

dargestellt am Beispiel der Personalzusatzkosten

Von

Prof. Dr. Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Leisner, Walter:

Die verfassungsrechtliche Belastungsgrenze der Unternehmen :
dargestellt am Beispiel der Personalzusatzkosten / von Walter
Leisner. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 696)

ISBN 3-428-08740-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08740-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Diese Untersuchung gilt einer grundsätzlichen Frage des Wirtschaftsverfassungsrechts von gegenwärtig außerordentlicher Aktualität: Läßt das Grundgesetz es zu, daß die Betriebe immer weiter mit gesetzlichen Lohnzusatzkosten für den Einsatz der Arbeitnehmer belastet werden – oder gibt es dafür Verfassungsschranken? Muß solche nicht ein Gesetzgeber achten, der vor allem durch ständige Steigerungen der Sozialversicherungsbelastungen eine Situation geschaffen hat, aufrechterhält, ja laufend verschärft, in der zahllosen, vor allem mittelständischen, aber auch größeren deutschen Unternehmen der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit droht, gegenüber den EU-Partnern, ostdeutscher, amerikanischer oder asiatischer Konkurrenz? Dies ist als die schwerste Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland, für die Arbeitsplätze in diesem Lande bereits erkannt worden. Schweigt hier wirklich die Verfassung, überläßt sie insbesondere die Entwicklung der Sozialbelastungen dem Gestaltungsbelieben des Gesetzgebers?

Daß die Sozialversicherung in gegenwärtiger Ausdehnung und Intensität voll nicht aufrechterhalten werden kann, ist schon ein ökonomischer Gemeinplatz. Hier soll gezeigt werden, daß der gegenwärtige Zustand auf Entwicklungen beruht, deren Korrektur die Verfassung nicht nur zuläßt, sondern tendenziell verlangt. Damit wird das Grundgesetz nicht überfrachtet: Wer ihm in einer so dramatisch sich zuspitzenden Lage keine Aussage entnehmen will, läßt es verkümmern zu einer Sammlung politischer Spruchweisheiten ohne Bezug zu drängender Aktualität.

Dem Verfasser ist bewußt, daß er hier in vielem Neuland betreten muß; doch er weiß sich darin nicht allein.

Die Arbeit ist aus einem Rechtsgutachten entstanden, das für den Bayerischen Handwerkstag erstattet wurde; gerade für viele Handwerksbetriebe werden ja die Lohnzusatzkosten immer mehr zur Existenzbedrohung.

München, im Dezember 1995

Walter Leisner

Inhaltsverzeichnis

A. Der Sachverhalt: Der Anstieg der Personalzusatzkosten und die daraus sich ergebenden verfassungsrechtlichen Fragestellungen	11
I. Der Begriff der Personalzusatzkosten (PZK)	11
1. Die statistischen Erfassungskategorien	11
2. Die Personalkostenbelastung der Betriebe	12
3. Betrachtung der durchschnittlichen PZK-Belastung	13
II. Die Globalzahlen zu den PZK und ihre Entwicklung – internationaler Vergleich	15
1. Der erreichte Zustand: nahezu Lohnverdoppelung	15
2. Kontinuierlich stärkeres Ansteigen der PZK als der Direktentgelte	16
3. Internationaler Vergleich	17
III. „Gesetzliche“ und „tarifliche“ PZK	20
1. Die Begriffe – die Aufgliederung der PZK	20
2. Das Ansteigen der gesetzlichen und tariflich/betrieblichen PZK	21
3. Tariflich/betriebliche PZK – nicht Gegenstand dieser Untersuchung	22
IV. Die Sozialversicherungsbeiträge – Hauptfaktor der gesetzlichen PZK-Belastung	25
1. Höhe und Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge	25
2. Senkungspotential der gesetzlichen PZK in der Sozialversicherung	26
V. Die öffentliche Diskussion und die Stellungnahme der Verbände	27
1. Fach- und Tagespresse	27
2. Die Stellungnahme des Handwerks	29
VI. Methode und Plan der Untersuchung	31

B. Globale rechtliche Belastungsgrenzen – rechtliche Notwendigkeit und Möglichkeit	33
I. Grundrechtliche Belastungsgrenzen für PZK – Allgemeines	33
1. Der Begriff der „unerträglichen Abgabenlast“	33
2. Hoheitliche Abgaben-Belastung – ein „Eingriff“ in wirtschaftliche Grundrechte	34
3. PZK und Steuern – Vergleichbarkeit hinsichtlich der Verfassungsschranken	35
II. Die Belastungsgrenze im Falle der PZK – praktisch je erreichbar?	36
1. Die Belastungsgrenze mit hoheitlichen Abgaben – grundsätzlich unerreichbar?	36
2. Die Belastungsgrenze – eine „theoretische“ Schranke?	37
III. Die Problematik einer Feststellung des Überschreitens verfassungsrechtlicher Belastungsgrenzen	40
1. Globalwirtschaftlicher Charakter der Sozialbelastungen – daher Schrankenwirksamkeit schon im „bedrohten Vorfeld“	40
2. „Unzumutbare Belastungen“ – nach Durchschnitts-Betrachtung	42
3. Die erforderliche Eigeninitiative des Unternehmers zur Lastentragung	44
4. Die Bedeutung des Marktes – die Abwälzung(smöglichkeit) hoheitlicher Lasten	49
5. Fazit: Die Verfassung – eine faßbare Schranke für belastende Abgaben	52
6. Marktöffnung und Realitätsbezug in der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	53
IV. Faßbare Belastungsgrenzen aus der Verfassung – eine Notwendigkeit gerade in der wirtschaftsneutralen parlamentarischen Demokratie	55
1. Die parlamentarische Demokratie – Staatsform der hoheitlichen Belastungsdynamik	55
2. Keine Wirtschaftsverfassung im GG – aber wirtschaftlicher Freiheitschutz – „Wirtschaftsfreiheit“	57
V. Abgaben-Belastungsgrenzen aus Einzelgrundrechten, insbesondere aus dem Eigentum Privater	59
1. Belastungsgrenzen aus der Gleichheit?	60
2. Berufs/Gewerbefreiheit als Belastungsschranke – zu realisieren über Steuerver Schonung	61

Inhaltsverzeichnis	9
3. Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz als Ertragsschutz für die Unternehmen	64
4. PZK und Wettbewerbsfreiheit	69
VI. Die Gesamt-Abgabenbelastung – Grundlage der Beurteilung der gesetzlichen PZK	72
1. Der Einwand der Multikausalität der Unternehmensgefährdung – das Kumulationsproblem	72
2. Die Anerkennung der Summation in den Einheitswertbeschlüssen des BVerfG	73
3. Eine überfällige Folgerung: Einbeziehung der Inflation in die Gesamtbeurteilung	74
VII. Mittelstandsförderung – von der Zulässigkeit zum Gebot kraft Verfassung	75
1. Legitimation gegenüber der Gleichheit	75
2. Die Wende zur „Mittelstandsförderung als Verfassungsgebot“	76
Gesamtergebnis von Teil B	77
C. Die Überdehnung der Sozialversicherung – ein wesentlicher Grund für überhöhte PZK	78
I. Die Fragestellung – Sozialversicherungs-Verfassungsrecht und Senkung der PZK	78
1. Notwendigkeit der Untersuchung des „Spezial-Verfassungsrechts“ der Sozialversicherung	78
2. Die großen Fehlentwicklungen der Sozialversicherung aus Unternehmersicht	79
II. Fehlentwicklungen der Sozialversicherung – Wege der Korrektur	81
1. Der „weite Gestaltungsraum“ des Gesetzgebers – kein Belastungsblankett .	81
2. Der „ausdehnungsfähige Gattungsbegriff Sozialversicherung“ – Abkoppelung von der Tradition?	82
3. Abkoppelung der Sozialversicherung vom „Versicherungsbegriff“ – grenzenloser „Ausgleich“?	87
4. Abkoppelung der Sozialversicherung vom Arbeitsverhältnis?	94
5. Der Arbeitgeberanteil – Verfassungsschranken nach dem BVerfG	100

III. Arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht – Legitimation, aber auch Schranke der Sozialversicherungs-Belastung des Arbeitgebers	105
1. Die Rechtsprechung des BVerfG	105
2. Der Inhalt des arbeitsrechtlichen Fürsorgebegriffs und die Sozialversicherung – Anknüpfung an das Beschäftigungsverhältnis	106
3. Folgerungen für ein einschränkendes Verständnis der Sozialversicherungsverpflichtungen des Arbeitgebers	108
IV. Kritik der sozialversicherungsfremden Lasten – Sozialversicherungsbeiträge sind nicht Steuern	110
1. „Fremdlasten“ – bisher ein diffuser Begriff	110
2. Die eigentliche Fremdlast – primärer Nutzen außerhalb der Versichertengemeinschaft	112
3. Fremdlasten der Sozialversicherung – ein unerträglicher Verstoß gegen Abgabengleichheit und Finanzverfassung: „Beiträge statt Steuern“	114
V. Die wichtigsten Konsequenzen einer verfassungskonformen Korrektur von Fehlentwicklungen der Sozialversicherung – die Gefahr eines „HineinwachSENS der PZK-Belastungen in Verfassungswidrigkeit“	117
1. Beseitigung verfassungswidriger Belastungen der Sozialversicherung	117
2. Überprüfung bisheriger Belastungen in einer veränderten Marktkonstellation	118
3. Keine neuen, die PZK steigernden Belastungen	119
Ausblick: Die Belastungsgrenzen rechtlich sichern	122

A. Der Sachverhalt: Der Anstieg der Personalzusatzkosten und die daraus sich ergebenden verfassungsrechtlichen Fragestellungen

I. Der Begriff der Personalzusatzkosten (PZK)

1. Die statistischen Erfassungskategorien

Bei der Beurteilung der Kostenbelastung der Unternehmen durch Personal ist auszugehen von den Erfassungskategorien des Statistischen Bundesamtes¹. Sie werden auch in der *wirtschaftswissenschaftlichen Forschung* zugrundegelegt².

Oberbegriff sind dabei die *Personalkosten der Unternehmen*. Sie umfassen die *Löhne und Gehälter* sowie die *Sozialkosten*.

– *Löhne und Gehälter* stellen die Brutto- und Sachbezüge dar, d. h. vor Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, aber ohne Arbeitgeberanteile, welche zu den Sozialkosten zählen. Voraussetzung ist ein vertragliches Lohn-, Gehalts- oder Ausbildungsverhältnis zum Unternehmen. Einbezogen werden sämtliche Bezüge aus nichtselbständiger Arbeit im steuerrechtlichen Sinn.

Bei den *Arbeitern* ergibt sich dieses „Entgelt für die geleistete Arbeit“ durch Multiplikation der geleisteten Arbeitsstunden mit den Bruttostundenlöhnen.

Bei den *Angestellten* wird zur Bestimmung des Entgeltes für geleistete Arbeit das Bruttojahresverdienst zugrundegelegt; von ihm werden abgezogen die *Sonderzahlungen* (Gratifikationen, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen) sowie das *Entgelt für arbeitsfreie Tage* (Urlaub, Krankheitstage, gesetzliche Feiertage, sonstige Ausfallzeiten).

– *Personalzusatzkosten*; dazu zählen

- *Entgelt für arbeitsfreie Tage* (Urlaub, gesetzliche Feiertage, Krankheitstage, sonstige Ausfallzeiten);
- *Sonderzahlungen* (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld, Gratifikationen, Tantiemen);

¹ Vgl. etwa Statistisches Bundesamt, Unternehmen und Arbeitsstätten, Fachserie 2, Reihe 1.1 Kostenstruktur im Handwerk 1990, S. 15/16.

² Siehe z. B. Institut der Deutschen Wirtschaft, Argumente zu Unternehmensfragen (im folgenden „Argumente“), z. B. 1994 und 1995 jeweils Nr. 5.

- *Vorsorgeaufwendungen*, insbesondere Sozialversicherungsbeiträge, Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung;
- sonstige PZK (etwa Familienhilfen, Kosten der Berufsausbildung).

Diese Daten werden für das produzierende Gewerbe vom Statistischen Bundesamt seit 1966 für den Dienstleistungsbereich seit 1978 im Abstand von drei Jahren, seit 1984 werden sie im Vierteljahresabstand erhoben. Darüber hinaus erfolgte durch wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen³ eine Fortschreibung bis 1994. Diese Daten werden im folgenden, insbesondere zu II - IV, zugrundegelegt.

2. Die Personalkostenbelastung der Betriebe

Die Personalausgaben im Sinn von vorstehend 1 sind heute insgesamt einer der wichtigsten Produktionskostenfaktoren; entsprechend bedeutsam wirken sich die PZK aus. Zwar nimmt weithin in der produzierenden gewerblichen Wirtschaft die Arbeitsintensität ab, insbesondere seit Mitte der 80er Jahre, durch verstärkten Maschineneinsatz und Rationalisierungen. Dies gilt aber vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, für die Industrie, hier wieder insbesondere bei größeren Betrieben⁴. Dennoch ist das Gewicht des Kostenfaktors PZK noch immer nicht nur erheblich, sondern entscheidend.

Als Beispiel für die Bedeutung der *Personalkosten* als Anteil der gesamten betrieblichen Kosten in einem zwar personalintensiven, andererseits aber auch materialintensiven Handwerksbereich diene das Schreinerhandwerk. Dort wird ein Personalkostenanteil von ca. 30 % angenommen, neben ca. 40 % Materialkosten, ca. 20 % Sachkosten (von Abschreibungen über Verwaltungs- bis zum Zinsaufwand) und ca. 10 % kalkulatorischen Kosten (Eigenkapitalverzinsung, Unternehmerlohn)⁵. In volkswirtschaftlicher Betrachtung ist überdies zu berücksichtigen, daß in den Materialkosten, ebenso wie auch in den Sachkosten, wiederum nicht unbedeutende Personalkostenanteile enthalten sind. Insgesamt dürfte also die Personalkostenbelastung sogar den bedeutendsten Kostenfaktor überhaupt für viele gewerbliche Betriebe darstellen.

Hinzu kommt – was bei der im folgenden durchzuführenden verfassungsrechtlichen Untersuchung von Bedeutung ist – daß diese Personalkostenbelastung sich

³ Bis 1994 durch das Institut der Deutschen Wirtschaft (Fn. 2), sowie etwa durch *Kornhardt*, U., Standortfaktor PZK – Wettbewerbsbeeinträchtigung arbeitsintensiver Produktionsweisen durch einseitige Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben, Kontaktstudium Wirtschaftswissenschaft, hgg. v. Seminar für Handwerkswesen der Universität Göttingen 1995, vgl. insbes. S. 15.

⁴ Vgl. *Kornhardt* (Fn. 3), S. 20.

⁵ Quelle: Landesverband und Fachverband Holz und Kunststoff Baden-Württemberg und Bayern, Stundensatz im Schreinerhandwerk: 70 DM – warum? Gemeinsame Informationsbroschüre.

weitestgehend aus Entgelten und entgeltabhängigen Leistungen, wie den PZK ergibt. Auf sie hat der Unternehmer jedoch bei weitem nicht jenen gestalterischen Einfluß der Eigeninitiative, wie er ihm bei Materialbeschaffung, ja sogar teilweise bei Sachkosten zur Verfügung steht: Das Verhalten der Tarifparteien seines Bereichs setzt hier dem Einzelunternehmer Vorgaben, von denen er nur in engen Grenzen überhaupt abweichen kann.

PZK werden überdies weitgehend durch politische Entscheidungen des Gesetzgebers bestimmt (vgl. im folgenden III, IV). Die PZK sind daher größtenteils für den Unternehmer „feste Posten“, an denen er durch unternehmerische Initiative nichts mehr ändern kann⁶ – solange er nicht entweder Maschinen statt Menschen einzusetzen oder seine Produktion ins Ausland zu verlagern vermag. Gerade im Handwerk ist aber der Einsatz von Maschinen nur begrenzt möglich, eine Produktionsverlagerung ins Ausland nahezu ausgeschlossen.

3. Betrachtung der durchschnittlichen PZK-Belastung

a) Die Belastung mit PZK, wie die mit Personalkosten überhaupt, hängt im einzelnen vor allem ab von der *Personalintensität der jeweiligen Produktionsstruktur*. Es liegt auf der Hand, daß es dadurch zu oft ganz unterschiedlichen Belastungen kommen kann, etwa zwischen dem „Handwerk“ und der „Industrie“, oder auch zwischen größeren und kleineren Betrieben.

So wird in einer neueren Untersuchung⁷, mit Bezug auf die Wertschöpfung im Betrieb, für das Handwerk eine Belastungsquote von 47,7 % errechnet, für die Industrie jedoch nur eine solche von 36,4 %. Die im Jahre 1961 vom Bundesverfassungsgericht getroffene faktische Feststellung, beim Handwerk seien „die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit ausgewogen in einer Hand vereint“⁸, dürfte heute also in solcher Allgemeinheit nicht mehr gelten. Vielmehr werden neuere Vorschläge, die Zusatzkosten nach ihren Bemessungsgrundlagen tiefgreifend zu verändern⁹, gerade damit begründet, der unterschiedlichen Belastung kapital- und personalintensiver Betriebe durch PZK müsse entgegengewirkt werden¹⁰.

Andererseits kommt eine neuere wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung¹¹ zu dem Ergebnis, daß „die angestrebte Entlastung kleiner und mittlerer Betriebe

⁶ Kritisch deshalb zu den Arbeitgeberanteilen *Simon, G.*, Der Arbeitgeber 1993, S. 7 (8).

⁷ *Kornhardt* (Fn. 3), S. 21.

⁸ BVerfGE 13, S. 97 (112).

⁹ Etwa durch Einführung einer Maschinensteuer, vgl. im folgenden C V.

¹⁰ So etwa *Ruland, F.*, in: Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, hgg. v. Bieback, 1986, S. 143.

¹¹ *Elixmann* u. a., Grenzen für wirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften der Universität Bonn 1985, vgl. insbes. S. 33.