

**Die Implementierung des
Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung
vom 29.03.1999**

Inauguraldissertation
zur
Erlangung des Doktorgrades
der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der
Universität zu Köln

2004

vorgelegt
von
Diplom-Kaufmann Nils Mengen
aus
Köln

Referent: Prof. Dr. Dr. h.c. J. Zerche

Korreferent: Prof. Dr. K. Mackscheidt

Tag der Promotion: 02. Juli 2004

Inhaltsverzeichnis (Kurzfassung)

Zielsetzung	1
1. Vorgehensweise	
1.1 Entwicklung einer realwissenschaftlichen Arbeit im Dialog von Praxis und Wissenschaft	3
1.2 Generierung von Beobachtungsaussagen	4
2. Die geringfügige Beschäftigung in Deutschland	7
2.1 Tradition der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland	7
2.2 Kategorisierung von Beschäftigungsverhältnissen	7
2.3 Definition der geringfügigen Beschäftigung	8
2.4 Umfang der geringfügig entlohnten Beschäftigung	24
2.5 Implementierung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung	34
3. Diskussion um die geringfügige Beschäftigung	36
3.1 Übersicht über die ausgewerteten Quellen	36
3.2 Gründe für die Ausdehnung der geringfügigen Beschäftigung	37
3.3 Kritik an der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelung	40
3.4 Beurteilungen der Neuregelung zum 01.04.1999	53
3.5 Reformvorschläge	70
3.6 Pressemeldungen zur Neuregelung zum 01.04.1999	93
3.7 Pressemeldungen zur Neuregelung zum 01.04.2003	97
4. Ergebnisse der Interviews	99
4.1 Ziele und Interviewmethoden	99
4.2 Auswertung der Interviews	101
5. Darstellung der Datenerhebung	122
5.1 Ziele der Datenerhebung	122
5.2 Umfang und Vorgehensweise	125
5.3 Ergebnisse der Datenerhebung	128
5.4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Abgleich mit den repräsentativen Statistiken	135

IV

6. Festlegung von Kriterien zur Beurteilung der Implementation des Gesetzes	138
6.1 Handlungsalternativen der Beschäftigten nach der Einführung der Neuregelung	140
6.2 Beurteilung der Implementierung des Gesetzes im engeren Sinne	140
6.3 Beurteilung der Implementierung des Gesetzes im Kontext der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmendaten	141
7. Beurteilung der Implementierung des Gesetzes	150
7.1 Übersicht über die Auswirkungen des Gesetzes	150
7.2 Abbau geringfügiger Beschäftigung	150
7.3 Inkonsistenzen bei der Besteuerung	164
7.4 Fehlende Verzahnung mit dem Tarifrecht	165
7.5 Arbeitsmarktpolitische Beurteilung	166
7.6 Zusammenfassende Beurteilung der Implementierung des Gesetzes	170
8. Reformierung des Niedriglohnbereichs	175
8.1 Maßgebliche Kriterien für ein Alternativmodell	176
8.2 Abgleich mit der Neuregelung zum 01.04.2003	179
8.3 Entwicklung einer Reform im Niedriglohnbereich	182
8.4 Einordnung in den bisherigen Diskussionsstand	186
Schlusswort	189
Quellenverzeichnis	190
Anhang: Interviewprotokolle	203

Inhaltsverzeichnis (Langfassung)

Zielsetzung	1
1. Vorgehensweise	3
1.1 Entwicklung einer realwissenschaftlichen Arbeit im Dialog von Praxis und Wissenschaft	3
1.2 Generierung von Beobachtungsaussagen	3
2. Die geringfügige Beschäftigung in Deutschland	7
2.1 Tradition der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland	7
2.2 Kategorisierung von Beschäftigungsverhältnissen	7
2.3 Definition der geringfügigen Beschäftigung	8
2.3.1 Geringfügig entlohnte Beschäftigung ab dem 01.04.1999	9
2.3.1.1 Voraussetzungen	9
2.3.1.2 Prüfschema zur Beurteilung der Sozialversicherungspflicht	10
2.3.1.3 Steuerliche Behandlung	12
2.3.1.4 Ermittlung der Gesamtabgabenbelastung	16
2.3.1.5 Meldeverfahren	17
2.3.2 Abgrenzung zu der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelung	17
2.3.2.1 Voraussetzungen	17
2.3.2.2 Sozialversicherungsfreiheit	18
2.3.2.3 Steuerliche Behandlung	18
2.3.2.4 Vergleich der Lohnnebenkosten	19
2.3.3 Kurzfristige Beschäftigung	21
2.3.3.1 Voraussetzungen und Rechtsfolgen	21
2.3.3.2 Anwendung der 50-Tage- und Zwei-Monats-Grenze	21
2.3.3.3 Zusammenrechnung mehrerer Beschäftigungsverhältnisse	22
2.3.3.4 Berufsmäßigkeit	22
2.3.4 Abgrenzung zu den übrigen Beschäftigungsformen	22
2.3.5 Neuregelung zum 01.04.2003	23
2.4 Umfang der geringfügig entlohnten Beschäftigung	24
2.4.1 Ergebnisse repräsentativer Umfragen	24
2.4.2 Geschlechterspezifische Unterteilung der geringfügig Beschäftigten	27
2.4.3 Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung	28
2.4.3.1 Veränderungen des Umfangs der geringfügigen Beschäftigung	28

2.4.3.2 Veränderung der strukturellen Zusammensetzung der geringfügig Beschäftigten	28
2.4.3.3 Branchenspezifische Auswirkungen	32
2.5 Implementierung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung	34
2.5.1 Motive des Gesetzgebers	34
2.5.2 Zeitlicher Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens	34
3. Diskussion um die geringfügige Beschäftigung	36
3.1 Übersicht über die ausgewerteten Quellen	36
3.2 Gründe für die Ausdehnung der geringfügigen Beschäftigung	37
3.3 Kritik an der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelung	40
3.3.1 Sozialversicherungsfreiheit der geringfügigen Beschäftigung	40
3.3.1.1 Fehlende soziale Absicherung der geringfügig Beschäftigten	40
3.3.1.2 Verletzung des Solidarprinzips in der Sozialversicherung	40
3.3.2 Beschäftigungsbarrieren bei verheirateten Frauen	42
3.3.3 Inkonsistenzen am Arbeitsmarkt	44
3.3.3.1 Geringfügigkeitsfalle	44
3.3.3.2 Benachteiligung von Geringqualifizierten	46
3.3.3.3 Benachteiligung von sozialversicherungspflichtig geleisteten Überstunden	46
3.3.4 Rechtliche und wirtschaftliche Benachteiligung geringfügig Beschäftigter	46
3.3.5 Aufteilung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse	49
3.3.6 Haftungsprobleme bei geringfügiger Mehrfachbeschäftigung	52
3.4 Beurteilungen der Neuregelung zum 01.04.1999	53
3.4.1 Zahlen und Fakten	53
3.4.1.1 Kurze Darstellung der Arbeitsmarktzahlen zur geringfügigen Beschäftigung	53
3.4.1.2 Strukturveränderungen innerhalb der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse	55
3.4.1.3 Ergebnisse von Unternehmensumfragen	58
3.4.2 Handlungsalternativen der Beschäftigten	60
3.4.3 Nicht von der Neuregelung aufgegriffene Kritikpunkte	61
3.4.4 Neue Problemfelder der geringfügigen Beschäftigung	63
3.4.4.1 Einführung von Sozialversicherungsbeiträgen bei geringfügiger Beschäftigung	63
3.4.4.2 Folgen der strukturellen Verschiebungen	65

VII

3.4.4.3	Zunahme an administrativem Aufwand	67
3.4.4.4	Rechtliche Aspekte der Neuregelung	69
3.5	Reformvorschläge	71
3.5.1	Reformvorschläge zur Begrenzung der geringfügigen Beschäftigung	72
3.5.1.1	Massive Senkung bzw. Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze	72
3.5.1.2	Einführung der Sozialversicherungspflicht für nebenberuflich geringfügig Beschäftigte	74
3.5.1.3	Quotierung und österreichisches Modell	75
3.5.1.4	Begrenzung über die Wochenstundenanzahl	76
3.5.1.5	Abschaffung der pauschalen Lohnsteuer	76
3.5.2	Vorschläge zur Förderung der geringfügigen Beschäftigung	77
3.5.2.1	Beibehaltung der Geringfügigkeitsgrenze und der pauschalen Lohnsteuer	77
3.5.2.2	Beibehaltung der Geringfügigkeitsgrenze und Einführung einer Gleitzone	78
3.5.3	Ausgewählte Verbesserungsvorschläge im Niedriglohnbereich	85
3.5.3.1	Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen	85
3.5.3.2	Maßnahmen, Jobs mit geringen Arbeitszeiten aufzufangen	
3.5.3.3	Reform des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte	88
3.5.3.4	Abschaffung von Ehegattensplitting und Familienversicherung	90
3.5.3.5	Einführung eines Freibetrages in der Sozialversicherung	90
3.5.4	Zusammenfassung der Gesetzesinitiativen der Opposition im Bundestag	91
3.6	Pressemeldungen zur Neuregelung zum 01.04.1999	93
3.7	Pressemeldungen zur Neuregelung zum 01.04.2003	97
4.	Ergebnisse der Interviews	99
4.1	Ziele und Interviewmethoden	99
4.1.1	Ziele der Interviews	99
4.1.2	Durchführung der Interviews	99
4.1.3	Wahl der Interviewpartner	99
4.1.4	Gestaltung des Fragenkatalogs	101
4.2	Auswertung der Interviews	101
4.2.1	Vorgehensweise bei der Auswertung	101
4.2.2	Unternehmer	102
4.2.2.1	Einsatz geringfügiger Beschäftigung	102

VIII

4.2.2.2 Auswirkungen der Neuregelung bei den Unternehmen und deren Reaktionen	105
4.2.2.3 Verbesserungsvorschläge der befragten Personen	109
4.2.3 Wirtschaftsverbände	110
4.2.3.1 Auswirkungen der Neuregelung bei den Mitgliedsunternehmen	110
4.2.3.2 Beurteilung der gesetzlichen Neuregelung	111
4.2.3.3 Verbesserungsvorschläge der befragten Personen	113
4.2.4 Politiker	114
4.2.4.1 Beurteilung gesetzlichen Neuregelung	114
4.2.4.2 Verbesserungsvorschläge der befragten Personen	118
4.2.5 Institute	120
4.2.5.1 Beurteilung der gesetzlichen Neuregelung	120
4.2.5.2 Verbesserungsvorschläge der befragten Personen	121
5. Darstellung der Datenerhebung	122
5.1 Ziele der Datenerhebung	122
5.2 Umfang und Vorgehensweise	125
5.2.1 Umfang	125
5.2.2 Vorgehensweise	126
5.2.3 Gewinnung der Daten	128
5.3 Ergebnisse der Datenerhebung	128
5.3.1 Veränderungen des Umfangs und der Struktur der Beschäftigungsverhältnisse	128
5.3.2 Wechsel der Besteuerungsart	131
5.3.3 Veränderung der Lohnbuchhaltungskosten	133
5.3.4 Umsatz- und Ertragswirkungen der Neuregelung	134
5.4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Abgleich mit den repräsentativen Statistiken	135
6. Festlegung von Kriterien zur Beurteilung der Implementation des Gesetzes	138
6.1 Handlungsalternativen der Beschäftigten nach der Einführung der Neuregelung	140
6.2 Beurteilung der Implementierung des Gesetzes im engeren Sinne	140
6.2.1 Wahl des Stichtages	140
6.2.2 Einschätzung des zeitlichen Umstellungsbedarfs	141
6.2.3 Verständlichkeit und Komplexitätsgrad der Neuregelung	141
6.2.4 Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben	141

6.3 Beurteilung der Implementierung des Gesetzes im Kontext der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmendaten	141
6.3.1 Übersicht über die Kriterien	141
6.3.2 Angemessenheit gestiegener Lohnnebenkosten	142
6.3.2.1 Beiträge zur Sozialversicherung	143
6.3.2.2 Steuerbelastung	145
6.3.2.3 Entwicklungen der Lohnnebenkosten auf Arbeitgeberseite	146
6.3.2.4 Entwicklungen der Lohnnebenkosten auf Arbeitnehmerseite	147
6.3.3 Arbeitsmarktwirkungen	148
6.3.4 Entwicklung der Schwarzarbeit	148
6.3.5 Erreichen des Gesetzgebungsziels	149
7. Beurteilung der Implementierung des Gesetzes	150
7.1 Übersicht über die Auswirkungen des Gesetzes	150
7.2 Abbau geringfügiger Beschäftigung	150
7.2.1 Bedeutung und Auswirkungen der einzelnen Handlungsalternativen	151
7.2.1.1 Bedeutung der einzelnen Handlungsalternativen	151
7.2.1.2 Beschreibung der Auswirkungen der ergriffenen Handlungsalternativen	153
7.2.2 Kostensteigerungen und Nettolohnkürzungen	154
7.2.2.1 Fallgruppenabhängige Kostensteigerungen und Nettolohnkürzungen	154
7.2.2.2 Fallgruppenunabhängige Kostensteigerungen	156
7.2.2.3 Bewertung der gestiegenen Lohnnebenkosten und gesunkenen Nettolöhne	157
7.2.3 Komplexität der Regelungen und das Zeitfenster der Einführung	163
7.3 Inkonsistenzen bei der Besteuerung	164
7.4 Fehlende Verzahnung mit dem Tarifrecht	165
7.5 Arbeitsmarktpolitische Beurteilung	166
7.6 Zusammenfassende Beurteilung der Implementierung des Gesetzes	170
8. Reformierung des Niedriglohnbereichs	175
8.1 Maßgebliche Kriterien für ein Alternativmodell	176
8.1.1 Beseitigung der Geringfügigkeitsfalle	177
8.1.2 Minimierung des Verwaltungsaufwands und Vereinfachung gesetzlicher Regelungen	178
8.1.3 Optimierung der Abgabenbelastung	178

8.2 Abgleich mit der Neuregelung zum 01.04.2003	179
8.3 Entwicklung einer Reform im Niedriglohnbereich	182
8.4 Einordnung in den bisherigen Diskussionsstand	186
Schlusswort	189
Quellenverzeichnis	190
Anhang: Interviewprotokolle	203

Zielsetzung

Im Frühjahr 1999 wurden Beschäftigte und Unternehmen mit einem Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung überrascht, das in den folgenden Monaten für massive Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt in diesem Sektor führte. Für die meisten geringfügig Beschäftigten bedeutete die Änderung eine massive Anhebung der Lohnnebenkosten in Form von Beiträgen zur Sozialversicherung. Die gesetzliche Neuregelung sieht eine Differenzierung bei der Höhe der Lohnnebenkosten vor, und zwar in Abhängigkeit von bestimmten steuerlichen und einkommensspezifischen Merkmalen. Dies bedeutete eine völlige Umkehr der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelungen. Bis dahin waren geringfügige Einkünfte von der Sozialversicherung befreit und steuerlich begünstigt. Aufgrund von Lohnnebenkostensteigerungen bis zu 195 %¹, die im Wesentlichen von den Arbeitnehmern zu tragen waren, kam es zu Massenkündigungen von geringfügig Beschäftigten. Innerhalb weniger Wochen haben 1,4 Millionen geringfügig Beschäftigte ihr Arbeitsverhältnis aufgekündigt². Teilweise konnten diese Arbeitsvolumen durch Neueinstellungen von Personen wieder ausgeglichen werden, die aufgrund ihrer Einkommensstruktur niedrigere Lohnnebenkosten bei geringfügiger Beschäftigung verursachten. Konnten keine Arbeitskräfte gefunden werden, waren die Unternehmen gezwungen, entweder ihre Leistungen einzuschränken oder in Schwarzarbeit auszuweichen. Besonders stark von dieser Entwicklung betroffen waren Gastronomiebetriebe, Einzelhändler, Zeitungszusteller und Gebäudereiniger, die teilweise innerhalb weniger Wochen 35% ihrer Belegschaft verloren haben. Darüber hinaus fühlten sich Beschäftigte und Unternehmen mit der Komplexität der Regelungen überfordert.

Die Darstellung und Analyse der Auswirkungen dieser Kündigungen ist Gegenstand dieser Arbeit. Das Gesetz soll dahingehend überprüft werden, ob eine derartige Regelung geeignet ist, einem Missbrauch in Gestalt der Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in mehrere Minijobs zu begegnen, zugleich aber das Flexibilisierungserfordernis für bestimmte Arbeiten und Arbeitszeitstrukturen zu wahren sowie dem ausgeprägten Wunsch nach einer unbürokratischen Abrechnung gerecht zu werden. Es soll eine Bewertung der Implementierung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung erarbeitet werden, die sich aus zwei Beurteilungsstufen zusammensetzt. Zum einen soll die Implementierung des Gesetzes im engeren Sinne beurteilt werden. Dies bedeutet eine Analyse des zeitlichen Einführungsrahmens im Hinblick auf die Umsetzbarkeit der Neuregelung bei den Unternehmen. Aspekte hierbei sind das Zeitfenster, das für die Umstellung gewährt wurde, sowie Verständlichkeit und Konsistenz

¹ Bei nebenberuflicher geringfügiger Beschäftigung und Versteuerung über Lohnsteuerkarte.

der Regelungen im Zusammenspiel mit anderen gesetzlichen Bestimmungen. Auf einer zweiten Stufe erfolgt die inhaltliche Bewertung der Neuregelung im Hinblick auf die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmendaten, in die die gesetzliche Änderung implementiert wurde. Aus dieser Bewertung soll des Weiteren eine alternative Ausgestaltung der Geringfügigkeitsvorschriften entwickelt werden. Dabei wird im Verlauf dieser Untersuchung auch auf die zum 01.04.2003 eingeführte Normierung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse eingegangen.

Meine Bewertung der im Jahr 1999 eingeführten Geringfügigkeitsregelungen ist motiviert durch die mehrjährige Zusammenarbeit mit kleinen mittelständischen Unternehmen in der Steuerberatung. In dieser praxisorientierten Arbeit wird daher auch Material aus einer Steuerberatungskanzlei verwendet. Die verwendeten Methoden dieser Untersuchung liegen somit auf der Schnittstelle zwischen Theorie und Praxis.

² ISG/Kienbaum (1999), Seite 20

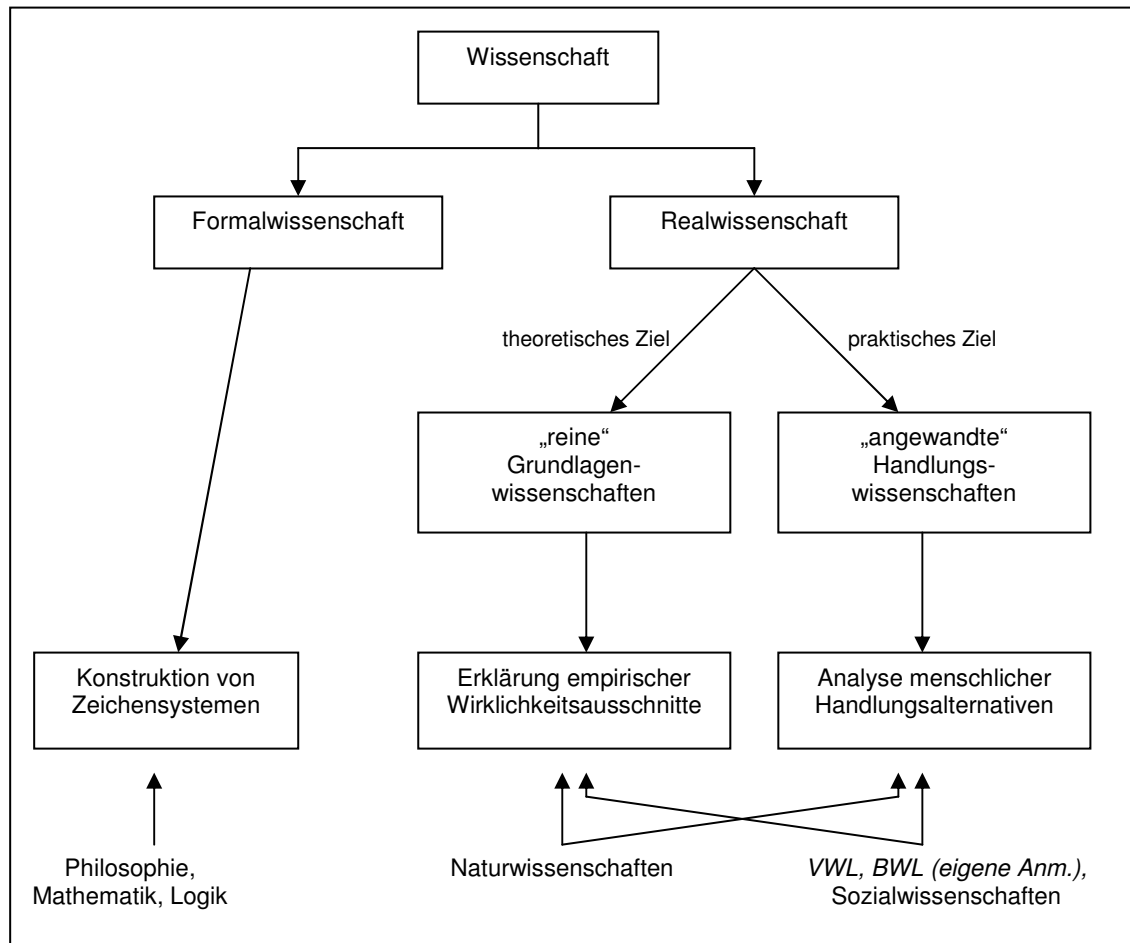
1. Vorgehensweise

Im Rahmen dieser Arbeit sollen die Auswirkungen des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung gezeigt und über praxisgeleitete Arbeitshypothesen Theorien gewonnen werden, deren Umsetzung möglicherweise die negativen Wirkungen auf mittelständische Unternehmungen abmildern könnten.

1.1 Entwicklung einer realwissenschaftlichen Arbeit im Dialog von Praxis und Wissenschaft

Aufgrund der angewandten Vorgehensweise und Methodik ist die vorliegende Arbeit in den Bereich der **Realwissenschaften** einzuordnen. Bei der Beurteilung der Implementation des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung steht zunächst einmal die Erklärung von Wirklichkeitsausschnitten (Beobachtungsaussagen) im Vordergrund. Diese erfolgt über eine möglichst präzise Beschreibung der Beobachtungen und die Identifikation allgemeingültiger Aussagen über gefundene Einzelbeobachtungen³. Letztere werden aus den ausgewerteten Daten der Steuerberatungskanzlei und den geführten Interviews gewonnen. Es ist das Ziel, herauszufinden, welche Wirkungen das Gesetz und dessen Implementierung auf die mittelständische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt haben. Innerhalb der Realwissenschaften gibt es nach der Definition von Ulrich und Hill die „reine“ Grundlagenwissenschaft und die „angewandte“ Handlungswissenschaft. Die vorliegende Arbeit bedient beide Aspekte (siehe folgende Abbildung). Die Vorgehensweise der erstgenannten Variante soll zu der Erklärung von empirischen Wirklichkeitsausschnitten führen. Dies wird durch die genaue Analyse der Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung ebenfalls verfolgt. Dazu kommt noch die Untersuchung der durch die gesetzliche Neuregelung eröffneten Handlungsalternativen, zwischen denen die Beteiligten nun wählen können. Herausgearbeitet werden die abgabenrechtlichen Konsequenzen. Diese Methodik fällt nach der Übersicht der vorgenannten Autoren unter die „angewandte“ Handlungswissenschaft. Aus diesen - methodisch unterschiedlich gewonnenen - Erkenntnissen werden Lösungsansätze für eine ggf. optimale Ausgestaltung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse gesucht.

³ Vgl. Ulrich, Peter und Hill, Wilhelm, in: Raffée (1979), Seite 164



Quelle: Ulrich (1979)

1.2 Generierung von Beobachtungsaussagen

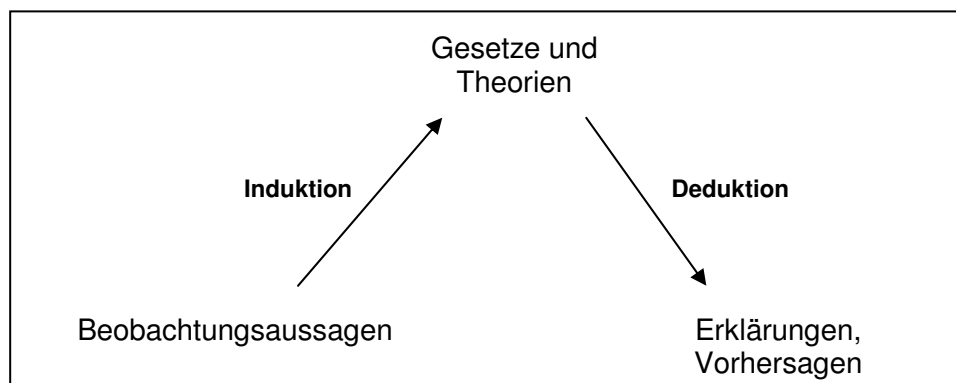
Eine genaue Analyse der Folgen des Gesetzes ist für dessen Implementationsbeurteilung notwendig. Zunächst einmal müssen hier Beobachtungsaussagen mittels verschiedener Verfahren gewonnen werden. Durch die Interpretation der Realität, also der Beobachtungsaussagen, wird das Ziel der Wissenschaft, verfolgt, Theorien und Gesetze zu entwickeln⁴. Aus den entwickelten Theorien und Gesetzen werden wiederum deduktiv Erklärungen abgeleitet. Dieser Forschungsansatz wird als Induktivismus bezeichnet. Dies bedeutet, aus den Beobachtungen verallgemeinernde Aussagen „mit einem möglichst hohen Informationsgehalt“ zu entwickeln, „mit denen dann die realen Erscheinungen im Bezugsbereich der einzelnen Disziplinen erklärt und Probleme gelöst werden können“⁵. Die Erkenntnisse sollen hier ganz konkret helfen, Reformlösungen für den Arbeitsmarkt zu entwerfen.

⁴ Vgl. Kießler, Otfried, in: Fischer-Winkelmann (1994), Seite 62

⁵ Fischer-Winkelmann (1971), Seite 29

In der Literatur wird dieser Forschungsansatz kritisiert. So besteht zum einen die Gefahr der Wahl falscher Rahmenbedingungen bei der Gewinnung von Beobachtungsaussagen (z.B. Messung des Umfangs der geringfügigen Beschäftigten in einem Monat, in dem saisonale Besonderheiten bestehen, ohne diesen Umstand bei der Aufarbeitung des Zahlenmaterials zu berücksichtigen), während zum anderen nur wahrscheinliche Aussagen möglich sind, da aus Einzelfällen auf die Allgemeinheit geschlossen wird⁶ (z.B. das Problem von nicht repräsentativen Stichprobenbefragungen). Dennoch erscheint hier der Induktivismus als ein reizvoller Ansatz, dem der Gedanke zugrunde liegt, nicht subjektiv beeinflusste Erkenntnisse zu gewinnen.

Der induktivistische Ansatz in der Wissenschaftstheorie:



Quelle: Chalmers⁷

Die Beobachtungsaussagen werden über verschiedene Methoden generiert:

- **Datenerhebung aus der eigenen Praxis**
- **Erfahrungen anderer Steuerberater**
- **Interviews**
- **Deskresearch**

Zum einen werden Einzelfallanalysen aus dem Bereich der Steuerberatung durchgeführt. Hier werden die Daten von Mandanten aus dem Mittelstand anonymisiert untersucht. Es handelt sich hierbei um eine reine Daten- bzw. Zahlenanalyse. Ein Schwerpunkt wird auf die von der Neuregelung besonders betroffenen Branchen gelegt. Dabei wird nicht angestrebt, eine repräsentative Datenerhebung durchzuführen. Die Repräsentativität ergibt sich jedoch per se als Ergebnis der insgesamt zu verarbeitenden Beobachtungen. Durch das Instrument Interview werden sodann Erfahrungen und Aussagen von Unternehmern, Politikern und den Vertretern von Unternehmensverbänden sowie wissenschaftlichen Instituten gesammelt. Es handelt sich dabei um qualitative Interviews, die bewusst offen mittels Interviewleitfäden gestaltet wurden. Diese Vorgehensweise gewährleistet, dass die „inhaltliche Bandbreite der

⁶ Chalmers (2001), Seiten 41 ff.; Fischer-Winkelmann (1971), Seiten 70 ff.

Auskunftsperson möglichst wenig *beschnitten wird*⁷. Die hohen Freiheitsgrade des Interviews ermöglichen eine umfassende und vollständige Sammlung von Informationen⁸. Bei repräsentativen Interviewreihen können derartige Informationen nicht abgefragt werden. Denn es sollen bei diesen qualitativen Interviews Hintergründe zu den Argumenten und Erlebnissen der interviewten Personen aufgefangen werden⁹. Es ist nicht das Ziel, eine vollständige zahlenmäßige Erfassung von oberflächlichen Merkmalen zu erhalten. Des Weiteren konnten über umfangreiche Recherchen in den Medien, Veröffentlichungen im Internet und der Fachliteratur Meinungen zur Implementierung des Gesetzes eingefangen werden. Die gleichgerichtete und einhellige Kritik an der Gesetzesnovelle und deren Implementierung, die sich aus den gewonnenen eigenen Daten, den geführten Interviews und dem Deskresearch ergeben hat, legitimiert die hier durchgeführte Vorgehensweise und verifiziert die gewonnenen Beobachtungen. Durch die Verknüpfung der eingesetzten Methoden werden methodisch sichere Ergebnisse erreicht. Aufbauend auf der Einzelfallanalyse können durch Hinzuziehung weiterer Informationsquellen qualitative Erkenntnisse gewonnen werden, die dann auch nicht mehr nur einzelfallbezogen Gültigkeit besitzen (Induktion → Gesetze und Theorien).

⁷ Chalmers, Alan F., Wege der Wissenschaft – Einführung in die Wissenschaftstheorie, Springer 2001, 4. Auflage, Berlin Heidelberg New York, Seite 46

⁸ Vgl. Kepper (1994), Seite 33

⁹ Vgl. Gordon (1998), Seiten 1 ff.

2. Die geringfügige Beschäftigung in Deutschland

2.1 Tradition der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland

Seit den 60er Jahren existieren die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die bis zur Gesetzesänderung im Jahr 1999 nicht mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet wurden¹⁰. Die Intention des Gesetzgebers für die Schaffung einer derartigen Sonderregelung war die kurzfristige Mobilisierung von Arbeitskräften, da der inländische Arbeitsmarkt die Nachfrage nur unzureichend decken konnte. Durch Anwerben von ausländischen Gastarbeitern und der Gewährung von Anreizen über geringere Lohnnebenkosten sollte dieser Nachfrageüberhang ausgeglichen werden. Die Sozialversicherungsträger erzielten in dieser Zeit Überschüsse¹¹. Die Rahmenbedingungen haben sich mittlerweile grundlegend geändert, und gleichzeitig hat sich die Anzahl der geringfügig Beschäftigten stetig vermehrt.

2.2 Kategorisierung von Beschäftigungsverhältnissen

Auf dem Arbeitsmarkt lassen sich Beschäftigungsformen nach unterschiedlichen Kriterien unterteilen. So kann eine begriffliche Unterteilung nach dem Lohnsystem (tariflich gebundenes oder ungebundenes Beschäftigungsverhältnis), nach der Arbeitszeit (Vollzeit oder Teilzeit), nach dem Mitbestimmungsgrad (Vorhandensein von Betriebsräten) oder nach Laufzeit der Arbeitsverträge (unbefristetes oder befristetes Arbeitsverhältnis, Saisonarbeit, kurzfristiges Beschäftigungsverhältnis) erfolgen. Im Rahmen dieser Arbeit wird jedoch ein Typ von Beschäftigungsverhältnissen betrachtet, der sich aufgrund einer sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Kategorisierung ergibt: die geringfügige Beschäftigung. In der Literatur werden diese Beschäftigungsverhältnisse als „atypische“, „irreguläre“ oder „unsichere“ Beschäftigungsverhältnisse eingestuft¹². Steuerlich führen die Entlohnungen aus allen Formen von Beschäftigungsverhältnissen zu Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit im Sinne von § 19 EStG. Als Sonderfall gilt die sog. Scheinselbständigkeit, die erstmals durch das Gesetz zur Scheinselbständigkeit¹³, welches zum 01.01.1999 in Kraft getreten ist, definiert wurde. Scheinselbständigkeit liegt vor, wenn ein Selbständiger nur für einen Auftraggeber tätig ist und seine Tätigkeit die betriebspezifischen Merkmale eines Angestelltenverhältnisses aufweist. Die Leistungen von Selbständigen sind nicht sozialversicherungspflichtig. Um die Sozialversicherungsbeiträge (und die soziale Absicherung) zu umgehen, wurden in der Vergangenheit Angestelltenverhältnisse in Dienstleistungsbeziehungen umgewandelt. Um diesen Missbrauch zu verhindern, hat der Gesetzgeber das vorgenannte Gesetz verabschiedet.

¹⁰ Rudolph (1999)

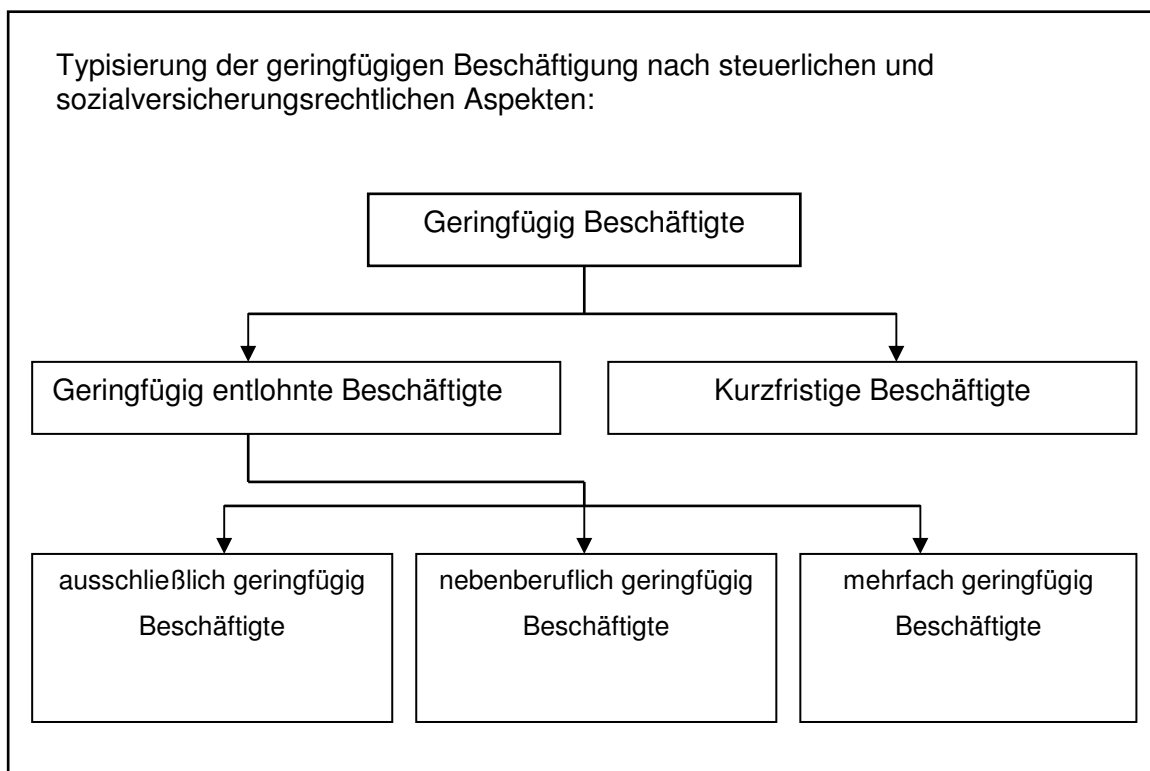
¹¹ Rudolph (1999)

¹² Hierzu zählen die befristeten und geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sowie die Leiharbeit und freie Mitarbeit, vgl. Schreyer (2002a); Schreyer (2002b)

Scheinselbständige sind danach sozialversicherungsrechtlich wie Angestellte zu behandeln. Sozialversicherungsrechtlich gehören die Scheinselbständigen ebenfalls zu den abhängig Beschäftigten, während steuerrechtlich Einkünfte aus selbständiger Arbeit nach § 18 EStG bzw. aus Gewerbebetrieb nach § 15 EStG erzielt werden.

2.3 Definition der geringfügigen Beschäftigung

Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sind weiter aufzuteilen in die geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse und die kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse¹⁴. Unter den sog. „325-Euro-Jobs“ versteht man die erstgenannten Beschäftigungsverhältnisse. Die geringfügig entlohnten Beschäftigten lassen sich weiter unterteilen in die ausschließlich geringfügig, die nebenberuflich geringfügig und in solche Beschäftigten, die mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ausüben¹⁵.



Quelle: nach Rudolph¹⁶, eigene Darstellung

Von einem ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnis spricht man dann, wenn der Arbeitnehmer außer der geringfügigen keiner anderen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht. Diese Definition ist zu unterscheiden von den Voraussetzungen für eine sog. Freistellungsbescheinigung im Rahmen der Besteuerung von geringfügig Beschäftigten. Denn diese Bescheinigung wird nur dann erteilt, wenn der Beschäftigte neben

¹³ „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“

¹⁴ Bundesminister Riestler (2001)

¹⁵ Rudolph (1999)

geringfügigen Beschäftigungen überhaupt keine Einkünfte, auch nicht z.B. Einkünfte aus Kapitalvermögen oder Gewerbebetrieb, erzielt. Nur die ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse führen zu einer Befreiung der Sozialversicherungspflicht¹⁷.

Unter die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten fallen diejenigen mit einer zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Nebenbeschäftigung.

Mehrfach geringfügig Beschäftigte können sowohl nebenberuflich als auch ausschließlich geringfügig beschäftigt sein. Mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse desselben Arbeitnehmers werden für die Beurteilung, ob die Geringfügigkeitsgrenze eingehalten wird, zusammengerechnet.

Allgemein weniger bekannt sind die kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse. Deren enge Voraussetzungen machte diese Beschäftigungsform nur für Branchen interessant, die Saisonarbeit nachfragen.

Diese Arbeit wird sich ausschließlich mit der geringfügig entlohnten Beschäftigung auseinandersetzen, wenngleich zur Vervollständigung an einigen Stellen auch auf die kurzfristige Beschäftigung eingegangen wird. Da die kurzfristige gegenüber der geringfügig entlohnten Beschäftigung allein von der zahlenmäßigen Bedeutung zu vernachlässigen ist und eigentlich nur letzte Beschäftigungsform zu Problemen in der Praxis geführt hat, wird in der öffentlichen Diskussion und auch im Schrifttum die geringfügig entlohnte Beschäftigung i.d.R. als geringfügige Beschäftigung bezeichnet. Dieser Begrifflichkeit wird sich der Verfasser ab dem 3. Kapitel anschließen und die verkürzte Bezeichnung verwenden, auch wenn die gesetzliche Definition die kurzfristige Beschäftigung hier mit einschließt.

2.3.1 Geringfügig entlohnte Beschäftigung ab dem 01.04.1999

2.3.1.1 Voraussetzungen

Ein geringfügig entlohntes Beschäftigungsverhältnis liegt vor, wenn das monatliche Entgelt nicht mehr als 325 € beträgt und die Tätigkeit in weniger als 15 Stunden pro Woche ausgeübt wird (= Geringfügigkeitsgrenze).

Bei der Überprüfung der Entgelt- und Wochenarbeitszeitgrenze ist zu beachten, dass mehrere geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse des Arbeitnehmers zusammengerechnet werden. Maßgebende Vergleichsgröße für die maximale Wochenarbeitszeit von weniger als 15 Stunden pro Woche ist ein durchschnittlicher Wert.

¹⁶ Rudolph (1999)

Dieser ergibt sich aus der Arbeitszeit der drei folgenden Kalendermonate, dividiert durch 13¹⁸. Als Entgelt werden alle einmaligen und laufenden Einnahmen des Beschäftigten angesehen. Es ist unerheblich, ob er einzelne Entgeltbestandteile aufgrund einer freiwilligen Zahlung des Arbeitgebers erhält¹⁹. Ausgenommen davon sind beispielsweise pauschal besteuerte Fahrkostenzuschüsse des Arbeitgebers, Direktversicherungsbeiträge oder steuerfreies Entgelt als Übungsleiter²⁰. Die Entgeltgrenze stellt eine starre Grenze dar, die grundsätzlich nicht überschritten werden darf. Ausnahmsweise sind einmalige Zuwendungen dabei unschädlich. Der Begriff der einmaligen Zuwendung ist jedoch eng auszulegen. Kann der Arbeitnehmer zumindest einmal jährlich mit einer gewährten Zuwendung rechnen, so ist diese außerordentliche Zuwendung auch mit einzubeziehen. Weihnachtsgeld ist somit regelmäßig auch mit einzubeziehen. Ein gelegentliches Überschreiten der Grenze ist ebenfalls unbeachtlich. Als „gelegentlich“ gilt ein Überschreiten noch dann, wenn es nicht häufiger als in zwei Monaten innerhalb eines Jahres, zugleich aber zwingend unvorhergesehen eintritt²¹.

2.3.1.2 Prüfschema zur Beurteilung der Sozialversicherungspflicht

Für die sozialversicherungsrechtliche Einordnung eines geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisses ist neben der Entgelt- und Wochenarbeitszeitgrenze zu prüfen, ob der betreffende Arbeitnehmer noch weiteren abhängigen Beschäftigungsverhältnissen nachgeht. Unabhängig davon entsteht bei der rechtlichen Einordnung des Arbeitnehmers als geringfügig Beschäftigtem Meldepflicht bei der Sozialversicherung. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind vom Arbeitgeber pauschal 12% Rentenversicherungsbeitrag und 10% Krankenversicherungsbeitrag abzuführen. Beiträge zur Pflege- und Arbeitslosenversicherung sind nicht vorgesehen. Wird die geringfügig entlohnte Beschäftigung allerdings neben einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit ausgeübt, so wird das Entgelt für die geringfügige Beschäftigung in die reguläre Beitragsbemessung für die Sozialversicherung mit einbezogen. Es sind somit Beiträge an die gesetzliche Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung nach der allgemein gültigen Beitragsberechnung abzuführen. Lediglich Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind nicht fällig. Arbeitnehmer und Arbeitgeber teilen sich die Beträge wie üblich je zur Hälfte. Es

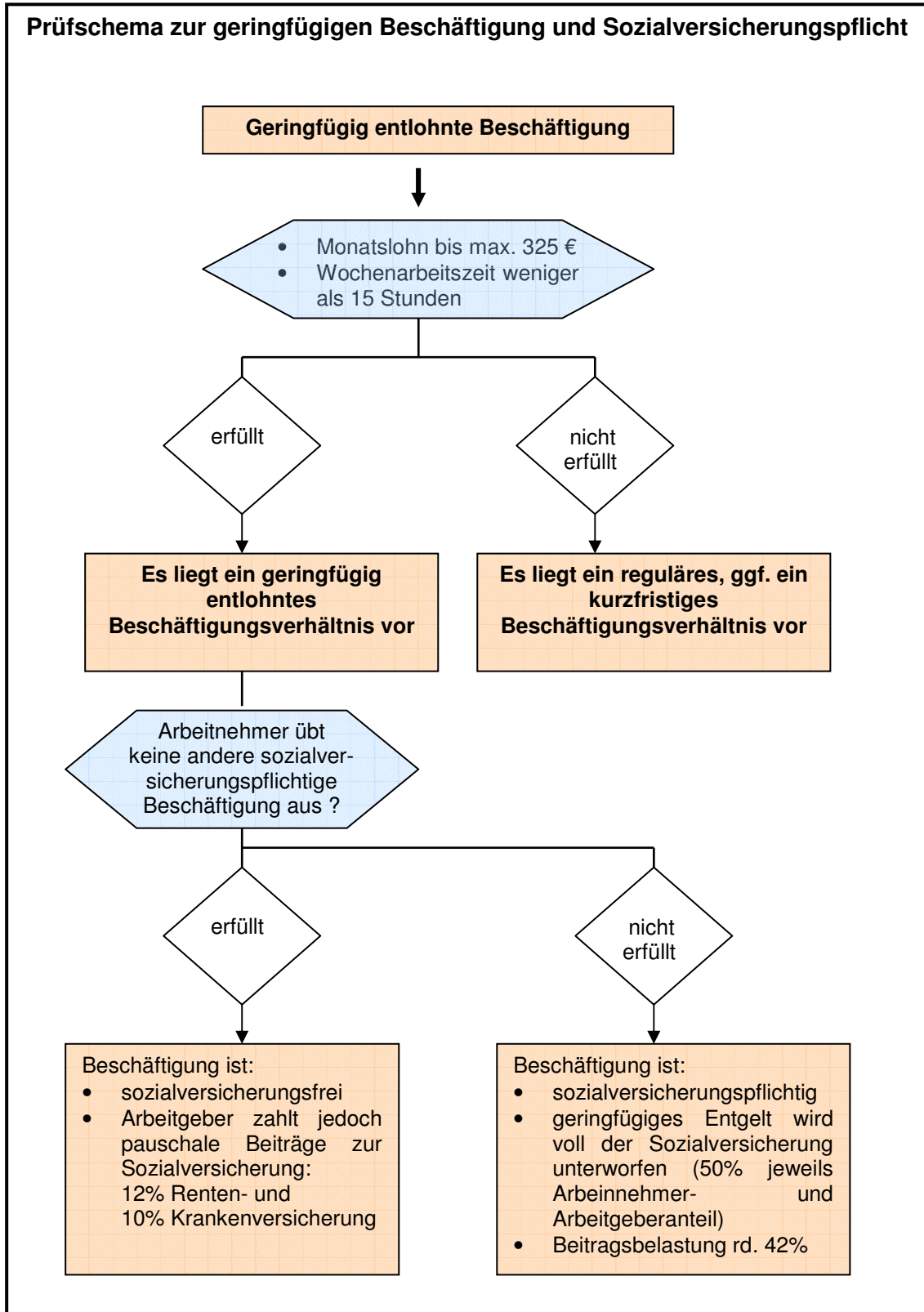
¹⁷ Vgl. Seifert, M. (1999), 19

¹⁸ Vgl. Leitner (2000), Seite 14

¹⁹ Vgl. § 14 SGB IV

²⁰ Vgl. Leitner (2000), Seiten 15 f.

²¹ Vgl. Schönfeld (1999), ausführlich dazu auch Leitner (2000), Seiten 17 ff.



Quelle: § 8 SGB IV, eigene Darstellung²²

ergibt sich eine Belastung von jeweils etwa 17,6% (bei einem Krankenversicherungsbeitragssatz von 14%)²³. Während der Arbeitgeber in diesem Fall

²² Zu den gesetzlichen Grundlagen der Neuregelung siehe bei Seifert, M. (1999), Seiten 21 ff.

sogar etwas weniger belastet ist als bei einem ausschließlich geringfügig Beschäftigten, so spürt der Arbeitnehmer die Abgabebelastung deutlich.

Der pauschale Beitrag zur Rentenversicherung ist grundsätzlich für jeden geringfügig Beschäftigten zu leisten, auch dann, wenn in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherungsfreiheit besteht. Bei den pauschalen Krankenversicherungsbeiträgen gibt es jedoch einige bedeutende Ausnahmen. Diese sind nur für Personen abzuführen, die in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert sind. Darunter fallen nicht Beamte, privat oder familienversicherte Studenten, Selbständige, etc.²⁴.

2.3.1.3 Steuerliche Behandlung

Die steuerliche Behandlung des geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisses ist nach der Gesetzesänderung, abgesehen von der Möglichkeit der Lohnsteuerpauschalierung, abhängig von der individuellen Beschäftigungssituation des Arbeitnehmers. Bei den Steuerklassen I bis IV kommt es bei einem Verdienst bis zu 325 € nicht zum Lohnsteuerabzug. Es wird nur dann monatlich Lohnsteuer einbehalten, wenn der Arbeitnehmer entweder keine Lohnsteuerkarte (gleiche Behandlung wie bei Vorlage einer Lohnsteuerkarte mit der Steuerklasse VI) oder aber eine Lohnsteuerkarte mit der Lohnsteuerklasse V oder VI vorlegt. Die Lohnsteuerklasse VI wird vergeben, wenn es sich um ein zweites Arbeitsverhältnis handelt, also der Arbeitnehmer seine erste Lohnsteuerkarte bereits bei einem anderen Arbeitgeber nutzt.

Wenn über eine Lohnsteuerkarte versteuert wird, bedeutet dies gleichzeitig, dass im Rahmen der Einkommensteuererklärung diese Einkünfte anzusetzen sind. Die für dieses Veranlagungsjahr abgeführte Lohnsteuer kann dann angerechnet werden. Werden im Rahmen der Einkommensteuererklärung höhere Werbungskosten und zum Beispiel hohe Sonderausgaben angesetzt, kann es unabhängig von der Lohnsteuerklasse zu Steuererstattungen kommen. Die Lohnsteuerklasse regelt somit lediglich die Höhe der Steuervorauszahlung.

Zu beachten ist außerdem, dass noch der Solidaritätszuschlag abzuziehen ist. Der Solidaritätszuschlag wird jedoch nicht berücksichtigt in dieser Untersuchung, da er konstant ist (er beträgt 5,5 %, bezogen auf die festzusetzende Lohn- bzw. Einkommensteuer). Im

²³ Der reguläre Beitragssatz zur Renten-, Kranken- (14%), Pflege- und Arbeitslosenversicherung betrug im Zeitpunkt der Einführung der Gesetzesänderung 41,7 % gemessen am vereinbarten Bruttogehalt (1999). Diese Belastung wird zu je 50% von Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen (also jeweils 20,85 %).

²⁴ Vgl. Leitner (2000), Rentenversicherungspflicht: Seiten 26 ff.; Krankenversicherungspflicht: Seiten 31 ff.. Zu den Sonderfällen bei nebenberuflich geringfügiger Beschäftigung siehe Seiten 65 ff.

Übrigen ist davon auszugehen, dass seine Existenz befristet ist. Ebenso wird die Kirchensteuer nicht berücksichtigt, da diese vom Bundesland und der Konfession des Steuerpflichtigen abhängt.

Übersicht zu den Lohnsteuerklassen:

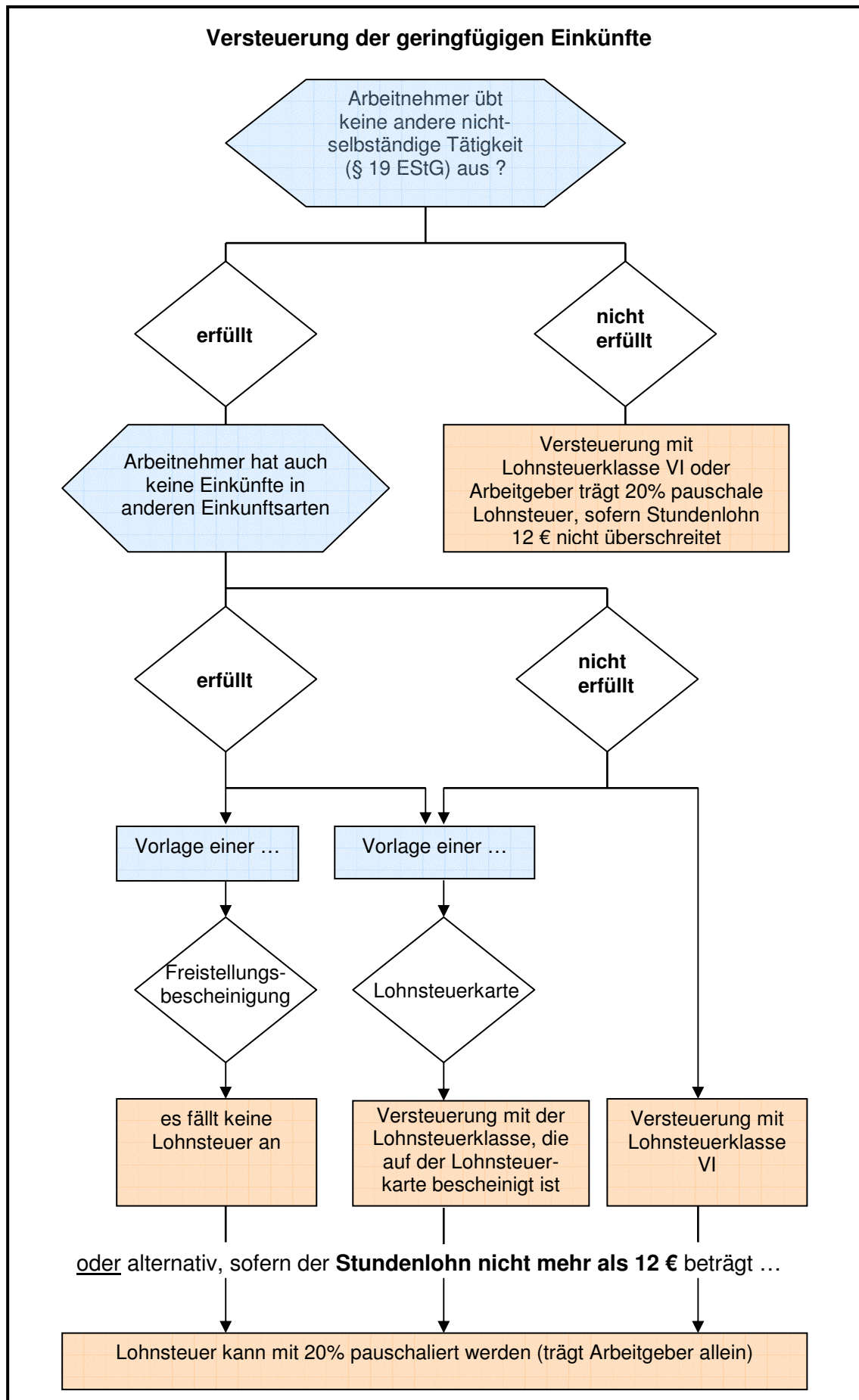
Lohnsteuer- klassen	Merkmal	Lohnsteuerabzug ab Monatseinkommen (Veranlagungsjahr 2002)
I	Ledige, eine unselbständige Tätigkeit	864 €
II	Ledige, geschiedene und verwitwete (sofern nicht III) Arbeitnehmer, denen der Haushaltsfreibetrag zusteht ²⁵	1.091 €
III	Verheiratete, wird meist vom Mehrverdiener genutzt, Ehegatte hat dann zwingend Lohnsteuerklasse V	1.623 €
IV	Verheiratete, alternative Kombination zu Lohnsteuerklassen III/V; Ehegatte erhält dann zwingend auch Lohnsteuerklasse IV	864 €
V	Verheiratete, wird meist vom Geringverdiener (oder gar keine Einkünfte) gewählt, Ehegatte hat dann zwingend Lohnsteuerklasse III	90 €
VI	Ledige und Verheiratete, mehr als eine unselbständige Tätigkeit	3 €

Quelle: Anlage zum Einkommensteuergesetz, Lohnsteuertabelle Veranlagungsjahr 2002

Es ist auch dann keine Lohnsteuer vom Arbeitgeber einzubehalten, wenn der Arbeitnehmer eine Freistellungsbescheinigung des Finanzamtes vorlegt. Es handelt sich dabei um die „Bescheinigung zur Steuerfreistellung des Arbeitslohns für ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis“. Diese erhält er auf Antrag bei seinem Wohnsitzfinanzamt, sofern er außer der geringfügigen Beschäftigung keine anderen Einkünfte – auch nicht Einkünfte aus anderen Einkunftsarten wie z.B. aus Kapitalvermögen – erzielt. Bereits eine Euro positives Einkommen ist schädlich²⁶. Wird eine Freistellungsbescheinigung erteilt, entfällt nicht nur der Lohnsteuerabzug, sondern auch die Versteuerung im Rahmen der Einkommensteuer(jahres)erklärung.

²⁵ Der Haushaltsfreibetrag steht derzeit einem Arbeitnehmer zu, in dessen Wohnung mindestens ein Kind gemeldet ist, für das er Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag erhält.

²⁶ Vgl. Schönfeld (2001)



Quelle: eigene Darstellung

Alternativ zur Versteuerung über die Lohnsteuerkarte oder zur Freistellungsbescheinigung kann auch eine pauschale Lohnsteuer von 20% abgezogen werden, sofern der vereinbarte und tatsächliche Stundenlohn 12 € nicht übersteigt. Diese pauschale Lohnsteuer wird jedoch vom Arbeitgeber allein getragen. Eine Bescheinigung darüber entfällt. Zugleich gibt es für den Arbeitnehmer keine Anrechnungsmöglichkeit mehr auf die individuelle Einkommensteuer. Daher wird der Verdienst aus dem pauschal besteuerten Beschäftigungsverhältnis beim Arbeitnehmer steuerfrei gestellt. Auch schon bei sehr geringen Einkünften kann sich, verglichen mit der bisherigen Lohnsteuerpauschalierung von 20%, insgesamt eine Steuermehrbelastung ergeben. Bei Ausnutzung der Geringfügigkeitsgrenze entstehen geringfügig entlohnte Einkünfte pro Jahr von maximal 3.900 €. Hat der Steuerpflichtige daneben noch weitere Einkünfte in Höhe von mindestens 7.250 € (LSt-Tabelle 2002) pro Jahr, wäre die Pauschalversteuerung günstiger. In den meisten Fällen wird die pauschale Lohnsteuer dennoch nicht als Möglichkeit genutzt werden, da diese allein vom Arbeitgeber zu tragen ist. Der individuelle Steuerabzug über die Lohnsteuerkarte erhöht hingegen nicht Lohnnebenkosten des Arbeitgebers. Dem Arbeitgeber muss dann angeboten werden, dass der Arbeitnehmer selbst die pauschale Lohnsteuer indirekt über die Vereinbarung eines niedrigeren Stundenlohns bezahlt. Insgesamt ergäbe sich ein Steuervorteil (siehe folgendes Beispiel).

Beispiel 1: Es handelt sich um einen ledigen Steuerpflichtigen mit Einkünften aus (nebenberuflich) geringfügiger Beschäftigung von monatlich 325 €. Daneben hat er noch andere sozialversicherungspflichtige Einkünfte in Höhe von 15.000 €. Die Sonderausgaben betragen 2.000 €. Tarif: 2002

Ausgangssituation: Versteuerung über Lohnsteuerkarte

Verdienst aus geringfügiger Beschäftigung	3.900 €
Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit	15.000 €
Werbungskosten (Pauschale)	<u>./. 1.044 €</u>
Summe der Einkünfte	17.856 €
Sonderausgaben	<u>./. 2.000 €</u>
zu versteuerndes Einkommen	15.856 €
Einkommensteuer (alle Einkünfte)	<u>- 2.082 €</u>
Nettoeinkünfte (ohne Sozialabgaben)	<u>14.818 €</u>
Lohnkosten des Arbeitgebers:	
Vereinbartes Entgelt	3.900 €
Sozialabgabe 22%	<u>858 €</u>
Summe	<u>4.758 €</u>

Abwandlung: Vereinbart wird bei gleichzeitigem Lohnverzicht in Höhe von 20%, dass der Arbeitgeber ebenfalls die pauschale Lohnsteuer von 20% trägt.

Verdienst aus geringfügiger Beschäftigung	3.120 €
Verdienst geringfügige Beschäftigung	0 €
Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit	15.000 €
Werbungskosten (Pauschale)	<u>./. 1.044 €</u>
Summe der Einkünfte	13.956 €
Sonderausgaben	<u>./. 2.000 €</u>
zu versteuerndes Einkommen	11.956 €
Einkommensteuer (alle Einkünfte)	<u>- 1.086 €</u>
Nettoeinkünfte (ohne Sozialabgaben)	<u>15.034 €</u>
Lohnkosten des Arbeitgebers:	
Vereinbartes Entgelt	3.120 €
Sozialabgabe 22%	686 €
Lohnsteuer	<u>624 €</u>
Summe	<u>4.430 €</u>

Der Arbeitgeber hat niedrigere Lohnkosten (- 328 €). Der Arbeitnehmer vereinnahmt trotz 20%igem Gehaltsverzicht ein höheres Gesamt-Nettoeinkommen (+ 216 €). Darüber hinaus kann der Arbeitnehmer die Arbeitszeit innerhalb der geringfügigen Beschäftigung ausdehnen, da die Geringfügigkeitsgrenze noch nicht ausgeschöpft wurde.

2.3.1.4 Ermittlung der Gesamtabgabenbelastung

Die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben bei geringfügiger Beschäftigung ist abhängig von der Einkommenssituation des Beschäftigten. Zusammenfassend kann nach der Neuregelung bezüglich der Einordnung der geringfügig Beschäftigten in fünf Varianten unterschieden werden²⁷:

1. Geringfügige Beschäftigung wird neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt. Die **Abgabenbelastung** beträgt dann rund **54 %** (Arbeitnehmer und Arbeitgeber tragen jeweils rund 9,5 % Renten-, je 6% Kranken- und je 0,85 % Pflegeversicherung; zuzüglich Lohnsteuer, die hier mit 20% angenommen wurde).
2. Geringfügige Beschäftigung wird ohne sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung ausgeübt. Der Arbeitnehmer erzielt Einkünfte aus anderen Einkunftsarten. Die **Abgabenbelastung** beträgt dann **42 %** (pauschale Beiträge zur Sozialversicherung – 12 % Renten- und 10% Krankenversicherung – und 20% pauschale Lohnsteuer).

²⁷ Löwisch (1999), Seiten 741 f.

3. Geringfügige Beschäftigung wird von einer Person ausgeübt, die in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherungsfrei ist. Dies kann bei Studenten der Fall sein und ist regelmäßig gegeben bei Selbständigen, Beamten und Ehegatten von Beamten. Der Beschäftigte erzielt weitere Einkünfte. Die **Abgabenbelastung** beträgt **32 %** (pauschaler Beitrag zur Rentenversicherung von 12 % und 20% pauschale Lohnsteuer).
4. Geringfügige Beschäftigung als einzige Einkunftsquelle ausgeübt. Die **Abgabenbelastung** beträgt **22 %** (pauschale Beiträge zur Sozialversicherung – 12 % Renten- und 10% Krankenversicherung). Es muss jedoch eine Freistellungsbescheinigung vorgelegt werden.
5. Geringfügige Beschäftigung wird ohne jegliche andere Einkünfte ausgeübt und der Beschäftigte ist versicherungsfrei in der Krankenversicherung. In dieser Gruppe können Studenten oder Ehegatten von Beamten sein. Die **Abgabenbelastung** beträgt **12 %** (pauschaler Beiträge zur Rentenversicherung).

2.3.1.5 Meldeverfahren

Mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wurde zum 01.04.1999 auch ein neues Meldeverfahren eingeführt. Danach sind folgende Sachverhalte bei geringfügiger Beschäftigung an die Krankenkassen zu melden²⁸:

- „Beginn der geringfügigen Beschäftigung
- Nichtvorlage des Sozialversicherungsausweises,
- Unterbrechungsmeldung für geringfügig entlohnte Beschäftigung, nicht bei kurzfristig Beschäftigten,
- Jahresmeldung für geringfügig entlohnte Beschäftigung, nicht bei kurzfristig Beschäftigten,
- Ende der geringfügigen Beschäftigung,
- Änderung des Familien- oder Vornamens,
- Änderung der Art der geringfügigen Beschäftigung,
- Stornierung einer An- oder Abmeldung,
- Stornierung einer Unterbrechungs- oder Jahresmeldung.“

2.3.2 Abgrenzung zu der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelung

2.3.2.1 Voraussetzungen

Anders als die hier zu beurteilende Neuregelung lag bislang geringfügige Beschäftigung nur dann vor, wenn sie bei **einem Arbeitgeber** innerhalb der Entgelt- und Stundengrenze

²⁸ Zitiert nach Leitner (2000), Seite 100

ausgeübt wurde (Verbot der geringfügigen Mehrfachbeschäftigung). Die Begrenzung auf weniger als 15 Wochenstunden war jedoch auch nach der bisherigen Regelung Voraussetzung für die Annahme eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses. Die Entgeltgrenze lag bei 630 DM (Westdeutschland, entspricht 322,11 €) im Jahr 1999 (bis 31.03.1999). Während die Entgeltgrenze zum dem 01.04.1999 auf 630 DM (und später 325 €) festgeschrieben wurde, so war diese bislang variabel. Das Entgelt durfte maximal ein Siebtel der monatlichen sog. Bezugsgröße im Sinne der Vorschriften für die Sozialversicherung betragen. Die Bezugsgröße ist das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr, aufgerundet auf den nächst höheren, durch achthundertvierzig teilbaren Betrag²⁹. Hiernach ergaben sich in den Jahren 1990 – 1998 folgende monatliche Geringfügigkeitsgrenzen:

gültig ab (alle Angaben in DM)	Westdeutschland	Ostdeutschland
01.01.1990 01.07.1990	470	200
01.01.1991 01.07.1991	480	220 250
01.01.1992	500	300
01.01.1993	530	390
01.01.1994	560	440
01.01.1995	580	470
01.01.1996	590	500
01.01.1997	610	520
01.01.1998	620	520

Nach § 18 Abs. 1 SGB VI

2.3.2.2 Sozialversicherungsfreiheit

Bis zum 31.03.1999 waren geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse grundsätzlich von der Sozialversicherungspflicht befreit und zwar unabhängig davon, ob und in welchem Umfang der Arbeitnehmer sonstige sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ausübte. Auch pauschale Beiträge, wie nach der Neuregelung bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten, waren nicht abzuführen.

2.3.2.3 Steuerliche Behandlung

Seit dem 01.04.1999 haben die individuellen Einkommensverhältnisse des Beschäftigten eine noch größere Bedeutung für die Beurteilung der Steuerpflicht als nach der bisherigen Regelung. Zuvor wurde die Lohnsteuer entweder pauschal mit 20% festgesetzt – die der

²⁹ § 18 Abs. 1 SGB IV

Arbeitgeber zu tragen hatte – oder es erfolgte die Versteuerung über die Lohnsteuerkarte. Letzteres war immer dann zu empfehlen, wenn die individuelle Besteuerung auf die geringfügig entlohnten Einkünfte niedriger war als 20 %. Die geringfügig Beschäftigten ohne andere Einkünfte wählten daher in der Regel die Versteuerung über die Lohnsteuerkarte, da bei Lohnsteuerklasse I (Ledige ohne andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) kein Abzug vorzunehmen war. Vorausgesetzt, die kumulierten Einkünfte eines Jahres übersteigen nicht den Grundfreibetrag 7.235 € (2002). Die Einkünfte aus der geringfügig entlohnten Beschäftigung waren nicht nur sozialversicherungsfrei, sondern auch ohne Steuerbelastung. Für Verheiratete, bei denen der Ehepartner im Wesentlichen für das Familieneinkommen sorgte, lohnte sich oft eher die pauschale Besteuerung, da der pauschal besteuerte Lohn aus der geringfügig entlohnten Beschäftigung sonst bei der Einkommensteuerveranlagung mit dem hohen Steuersatz des Mehrverdienenden belastet worden wäre³⁰. Bei Pauschalversteuerung wird der geringfügige Lohn bei der Einkommensteuerveranlagung freigestellt. Auch bei den nebenberuflich geringfügig entlohnten Beschäftigten mit sozialversicherungspflichtiger Hauptbeschäftigung führte die Pauschalversteuerung häufig zu einem günstigeren Ergebnis. Das Wahlrecht konnte jedoch überhaupt nur dann ausgeübt werden, wenn sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer hierauf geeinigt hatten. Diese konnte nur dann erzielt werden, wenn bei Lohnsteuerpauschalierung der Arbeitnehmer Lohnkürzungen akzeptierte, da die Lohnsteuer vom Arbeitgeber allein zu tragen war. Ein Vorteil für den Arbeitgeber wird bei der Lohnsteuerpauschalierung auch darin gesehen, dass diese Art der Versteuerung mit weniger Verwaltungsaufwand verbunden ist als die Besteuerung nach individueller Lohnsteuerklasse.

2.3.2.4 Vergleich der Lohnnebenkosten

Im Folgenden sollen die Lohnnebenkosten für ausschließlich und nebenberuflich geringfügig entlohnte Beschäftigte nach der bisherigen und der neuen Regelung anhand eines Beispiels aufgezeigt werden. Dabei wird von bestimmten Annahmen ausgegangen:

- **Verdienst 320 €** (= 626 DM),
- Lohnsteuertabelle 1999 wird zugrunde gelegt,
- Allgemeiner Beitrag zur Sozialversicherung (ohne Arbeitslosenversicherung) soll 35,2% (für Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 17,6%; Renten- und Pflegeversicherungssatz 1999, Krankenversicherung 14%) betragen,
- Der Stundenlohn beträgt nicht mehr als 12 € (Lohnsteuerpauschalierung möglich)
- Die Lohnnebenkosten werden getrennt für Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgeführt. In der letzten Tabelle erfolgt eine Zusammenrechnung.

³⁰ Vgl. Fuest (1999), Seiten 213-229

	Arbeitgeber				
	Kosten in €	LSt in €	SV in €	Summe LNK* in €	Summe LNK* in %
bis 31.03.1999					
Steuerklasse I - IV	320,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Steuerklasse V	320,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Steuerklasse VI	320,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Pauschalierung	384,00	64,00	0,00	64,00	20,00%
ab 01.04.1999					
Steuerklasse I - IV	390,40	0,00	70,40	70,40	22,00%
Steuerklasse V	390,40	0,00	70,40	70,40	22,00%
Steuerklasse VI	376,32	0,00	56,32	56,32	17,60%
Freistellungsbescheinigung	390,40	0,00	70,40	70,40	22,00%
Pauschalierung ausschl.***	454,40	64,00	70,40	134,40	42,00%
Pauschalierung nebenberufl.**	440,32	64,00	56,32	120,32	37,60%
	Arbeitnehmer				
	Netto in €	LSt in €	SV in €	Summe LNK* in €	Summe LNK* in %
bis 31.03.1999					
Steuerklasse I - IV	320,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Steuerklasse V	263,93	56,07	0,00	56,07	17,52%
Steuerklasse VI	243,61	76,39	0,00	76,39	23,87%
Pauschalierung	320,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
ab 01.04.1999					
Steuerklasse I - IV	320,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Steuerklasse V	263,93	56,07	0,00	56,07	17,52%
Steuerklasse VI	187,29	76,39	56,32	132,71	41,47%
Freistellungsbescheinigung	320,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Pauschalierung ausschl.***	320,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Pauschalierung nebenberufl.**	263,68	0,00	56,32	56,32	17,60%
LNK* gesamt					
	in €	in %			
bis 31.03.1999					
Steuerklasse I - IV	0,00	0,00%			
Steuerklasse V	56,07	17,52%			
Steuerklasse VI	76,39	23,87%			
Pauschalierung	64,00	20,00%			
ab 01.04.1999					
Steuerklasse I - IV	70,40	22,00%			
Steuerklasse V	126,47	39,52%			
Steuerklasse VI	189,03	59,07%			
Freistellungsbescheinigung	70,40	22,00%			
Pauschalierung ausschl.***	134,40	42,00%			
Pauschalierung nebenberufl.**	176,64	55,20%			

Quelle: eigene Berechnung

Überhaupt keine Lohnnebenkosten entstanden nach altem Recht bei Beschäftigungsverhältnissen, die über Lohnsteuerkarte I, II, III oder IV versteuert wurden. Nach der Neuregelung ergibt sich nun eine Verteuerung um 70,40 € absolut, wenn ebenfalls

nach den vorgenannten Steuerklassen versteuert oder eine Freistellungsbescheinigung vorgelegt wird. In den meisten Fällen wurde bisher die Lohnsteuer pauschaliert. Sofern nach dem 31.03.1999 eine Freistellungsbescheinigung oder eine Lohnsteuerkarte mit der Steuerklasse I, II, III oder IV vorgelegt wurde, verteuerte sich das Beschäftigungsverhältnis um nur 6,40 € oder 10%. Wurde jedoch dann mit Steuerkarte und Steuerklasse V versteuert, hat sich das Beschäftigungsverhältnis bei den Lohnnebenkosten um 62,47 € bzw. 97,6% verteuert. Die höchsten Lohnnebenkostensteigerungen sind bei den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten zu verzeichnen. Ehemals mit pauschaler Lohnsteuer abgerechnete Beschäftigte müssen nun über Steuerklasse VI zusätzliche Sozialabgaben und Lohnsteuer in Höhe von 125,03 € abführen. Das entspricht einer Steigerung von 195,36 %. Wird auch nach Einführung der Neuregelung die pauschale Lohnsteuer gewählt, ist die Steigerung der Lohnnebenkosten davon abhängig, ob es sich um einen ausschließlich oder nebenberuflich geringfügig Beschäftigten handelt. Im ersten Fall kommt es zu einer Lohnnebenkostensteigerung von 70,40 € bzw. 110 %. Bei den Nebenberuflichen sind es 112,64 € bzw. 176 %. Alle vorgenannten Zahlen beziehen sich auf ein vereinbartes monatliches Entgelt von 320 €. Sofern Lohnsteuerklassen V oder VI betroffen sind, variieren die Ergebnisse nur noch unwesentlich, da der Lohnsteuersatz progressiv mit der Einkommenshöhe steigt. Aus der vorstehenden Tabelle ist ersichtlich, wer die Lohnnebenkostensteigerungen im Wesentlichen zu tragen hat.

2.3.3 Kurzfristige Beschäftigung

2.3.3.1 Voraussetzungen und Rechtsfolgen

Eine Voraussetzung der kurzfristigen Beschäftigung ist eine von Beginn an vertraglich vereinbarte zeitliche Befristung der Beschäftigung. Dabei kann die Beschäftigung seit ihrem Beginn innerhalb eines Zeitraums von 12 Monaten (nicht Kalenderjahr) entweder auf 50 Tage oder auf längstens zwei Monate beschränkt sein³¹. Des Weiteren darf der Arbeitnehmer die kurzfristige Tätigkeit nicht berufsmäßig ausüben³². Liegen diese Voraussetzungen vor, so sind für das Beschäftigungsverhältnis keine Beiträge zur Sozialversicherung abzuführen.

2.3.3.2 Anwendung der 50-Tage- und Zwei-Monats-Grenze

Eine Überschreitung der 50-Tage-Grenze ist innerhalb der kurzfristigen Beschäftigung nur zulässig, wenn die Arbeitszeit alternativ innerhalb von 12 Monaten auf maximal zwei Monate beschränkt ist. Umgekehrt muss die Beschränkung der Arbeitszeit auf zwei Monate dann nicht beachtet werden, wenn der Arbeitnehmer innerhalb der 12 Monate nicht mehr als 50

³¹ Seit dem 01.04.2003 wird auf das Kalenderjahr abgestellt.

Tage arbeitet. Die 50 Tage-Grenze kommt auch dann zum Tragen, wenn zwar insgesamt die Arbeitszeit sich auf nur zwei Monate erstreckt, aber nach der Vereinbarung nicht jede Woche mindestens fünf Tage die Woche gearbeitet werden soll. Werden innerhalb von 12 Monaten mehrere auf nur zwei Monate festgelegte Beschäftigungsverhältnisse ausgeübt (mit jeweils mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche) so gilt zusätzlich eine 60 Tage-Begrenzung. Werden z.B. drei kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse innerhalb von 12 Monaten für jeweils nicht länger als zwei Monate und an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche ausgeübt, so muss nun geprüft werden, ob insgesamt nicht mehr als 60 Arbeitstage vorliegen³³.

Um Missbräuche zu vermeiden, sind „Ketten“-Arbeitsverträge nicht möglich. Nach Ablauf von 12 Monaten, für die das kurzfristige Arbeitsverhältnis vereinbart wurde, kann ein neuer Vertrag beim selben Arbeitgeber erst nach Ablauf von zwei weiteren Monaten abgeschlossen werden. Beim Vorliegen eines „Ketten“-Arbeitsvertrages wird angenommen, dass bei der Tätigkeit schädliche Berufsmäßigkeit besteht (s.u. 2.3.3.4)³⁴.

2.3.3.3 Zusammenrechnung mehrerer Beschäftigungsverhältnisse

Es werden zur Überprüfung der 50-Tage- oder Zwei-Monats-Grenze mehrere kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse stets zusammengerechnet. Eine Zusammenrechnung mit anderen Beschäftigungsverhältnissen (z.B. geringfügig entlohnte Tätigkeit, Vollzeit-Haupttätigkeit) findet nicht statt³⁵.

2.3.3.4 Berufsmäßigkeit

Eine kurzfristige Beschäftigung kann nicht vorliegen, wenn die Tätigkeit berufsmäßig ausgeübt wird. Diese Prüfung hat jedoch nicht zu erfolgen, wenn die Tätigkeit an weniger als 15 Stunden pro Woche und monatlich mit nicht mehr als 325 € vergütet wird. Berufsmäßig wird eine Beschäftigung dann ausgeübt, wenn sie für die in Betracht kommende Person nicht von untergeordneter Bedeutung ist. Von dieser Überprüfung ausgenommen sind grundsätzlich Rentner, Studenten, Hausfrauen und Schüler.

2.3.4 Abgrenzung zu den übrigen Beschäftigungsformen

Sind die Voraussetzungen der kurzfristigen oder geringfügig entlohnten Beschäftigung nicht erfüllt, handelt es sich um eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Der Verdienst wird dann mit Beiträgen zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und

³² Schönfeld (2002), Seite 258

³³ Leitner (2000), Seite 84

³⁴ Schönfeld (2002), Seite 260

³⁵ Schönfeld (2002), Seite 259

Pflegeversicherung belastet. Der Beitragssatz zur Krankenversicherung ist, anders als der der übrigen Versicherungen, abhängig von der gewählten Krankenkasse. Die Abgaben werden je zur Hälfte vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen. Ab einer bestimmten Verdiensthöhe kann die Befreiung von der gesetzlichen Krankenversicherung beantragt und ein privater Versicherungsschutz in Anspruch genommen werden. Eine Befreiung von den übrigen Sozialabgaben ist nur in Einzelfällen möglich.

Eine Sonderstellung nimmt die so genannte Scheinselbständigkeit ein. Wenngleich nach zivilrechtlichen und steuerlichen Maßgaben eine selbständige Tätigkeit vorliegt, handelt es sich nach dem Recht der Sozialversicherung um ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis. Die Besteuerung der Einkünfte erfolgt somit wie bei selbständigen Freiberuflern oder Gewerbetreibenden. Für den Verdienst wird die gleiche Beitragsabgabe zur Sozialversicherung fällig wie bei den regulären Beschäftigungsverhältnissen.

2.3.5 Neuregelung zum 01.04.2003

Die zum 01.04.2003 eingeführten Geringfügigkeitsregelungen sehen in den meisten Fällen eine Reduzierung der Lohnnebenkosten vor³⁶. Die Geringfügigkeitsgrenze wurde auf 400 € pro Monat erhöht und die Wochenstundengrenze wurde ersatzlos gestrichen. Die Unterscheidung zwischen nebenberuflich und ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung ist nicht mehr relevant. Die Sozialversicherungspflicht bei nebenberuflicher geringfügig entlohnter Beschäftigung ist entfallen. Abgeführt werden muss nun vom Arbeitgeber der sog. „Sozialbeitrag“. Dieser besteht aus pauschalen Beiträgen von 12% zur Renten- und 11% zur Krankenversicherung. Des Weiteren ist noch eine pauschale Lohnsteuer von 2% abzuführen. Alternativ zu diesem pauschalen Lohnsteuersatz kann auch individuell über Lohnsteuerkarte versteuert werden. Der Sozialbeitrag von 25% bzw. 23% im Rahmen einer Versteuerung über Lohnsteuerkarte ist nicht mehr an die Rentenversicherung und die einzelnen Krankenkassen, sondern einheitlich an die Bundesknappschaft abzuführen. Das Meldeverfahren wurde diesen Regelungen angepasst. Eine Besonderheit ergibt sich bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Hier beträgt der „Sozialbeitrag“ lediglich 12 % (jeweils 5% pauschaler Renten- und Krankenversicherungssatz und 2% pauschale Lohnsteuer). Der Arbeitgeber darf bei Inanspruchnahme dieser Leistungen bis zu 10%, maximal jedoch 510 € pro Jahr in der Einkommensteuererklärung einkommensmindernd ansetzen. Eine weitere Besonderheit ergibt sich aus der Einführung einer Gleitzone für den Entgeltbereich 400,01 bis 800,00 € monatlich. Damit sollte die sprunghaft ansteigende Abgabenbelastung beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze abgemildert werden. Grundsätzlich handelt es sich nach Überschreiten der Entgeltgrenze von 400 € um ein

reguläres Beschäftigungsverhältnis. Jedoch wird der Arbeitnehmer bei den Beiträgen zur Sozialversicherung entlastet. Der Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung steigt von 4% bei 400,01 € vereinbartem Entgelt progressiv auf den regulären Satz von rund 21 % (abhängig von der Krankenkasse) bei einem Entgelt von 800 €. Bei der kurzfristigen Beschäftigung wird nicht mehr auf den Zeitraum von 12 Monaten bei der 50-Tage- oder 2-Monats-Grenze abgestellt, sondern auf das Kalenderjahr. Das ausführliche Regelwerk ergibt sich aus den sog. „Geringfügigkeits-Richtlinien“ vom 25.02.2003³⁷.

2.4 Umfang der geringfügig entlohnten Beschäftigung

2.4.1 Ergebnisse repräsentativer Umfragen

Um die Implementierung der Gesetzesänderung zu bewerten, ist es notwendig, den Wirkungsumfang der Gesetzesänderung zu kennen. Vor Inkrafttreten der Neuregelung erwies sich der Versuch einer zahlenmäßig korrekten Erfassung der betroffenen Beschäftigten als äußerst schwierig, da es kein funktionierendes Meldeverfahren gab. Am 22.09.1989 hatte der Bundesrat das Gesetz zur „Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung andere Sozialgesetze“ verabschiedet. Ziel dieses Gesetzes war die Bekämpfung von missbräuchlicher Ausnutzung der Geringfügigkeitsgrenze sowie illegaler Beschäftigung. Danach war der Arbeitgeber zur Meldung geringfügig Beschäftigter nach dem DEVO/DÜFO-Verfahren (Datenerfassungsverordnung / Datenübermittlungsverordnung) verpflichtet. Ab dem 01.07.1991 mussten zudem die Sozialversicherungsausweise von (bestimmten) geringfügig Beschäftigten während der Arbeit mitgeführt werden. Keine Meldungen waren für geringfügig Beschäftigte in privaten Haushalten, geringfügig mitarbeitende Familienangehörige sowie bei bestimmten Sondertatbeständen vorgeschrieben. Neben den persönlichen Daten des Mitarbeiters sind unter anderem das Datum des Beschäftigungsbeginns sowie Änderungen beim Beschäftigungsverhältnis und der Daten des Beschäftigten zu melden³⁸. „Zuständige Meldestelle für geringfügig Beschäftigte ist die Krankenkasse, die bei Versicherungspflicht zuständig wäre“³⁹. Die Meldefrist beträgt eine Woche nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses. Jahresmeldungen sind nicht abzugeben⁴⁰.

³⁶ Siehe hierzu auch die von der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung veröffentlichten Geringfügigkeitsregelungen, BMGS (2003a).

³⁷ Veröffentlicht z.B. bei NWB (2003). Einzusehen sind die Regelungen auch in der offiziellen Broschüre des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherheit mit ausführlichen Erläuterungen und zahlreichen Beispielen (Internetseite, kostenlose Bestellung in Papierform). Eine praxisorientierte Darstellung in GmbH-Berater (2003)

³⁸ Die Zusammenfassung der gesetzlichen Neuregelung wurde aus dem Aufsatz von Kreizberg (1990) erstellt. Eine Darstellung der wichtigsten Regelungen der neuen Meldegesetze kann auch bei Klässer (1994) nachgelesen werden.

³⁹ Kreizberg (1990), Seite 58

⁴⁰ Kreizberg (1990), Seite 60

Trotz des eingeführten Meldeverfahrens konnte die **Bundesanstalt für Arbeit (BA)** bis zum Jahr 1993 noch keine Statistiken zur geringfügigen Beschäftigung veröffentlichen⁴¹. Aufgrund der oben beschriebenen Einschränkungen hätten diese voraussichtlich zu unvollständigen Zahlen geführt, da bestimmte Bereiche vom Meldesystem ausgeklammert wurden. In den folgenden Jahren zeigte sich auch in der Praxis, dass das Meldesystem Lücken enthielt und zudem nicht ausreichend kontrollierbar war. Das größte Problem ist, dass zwar An-, aber keine Abmeldungen für geringfügig Beschäftigte vorgenommen werden⁴². Bevor verlässliche, auf dem Meldeverfahren basierende Daten vorlagen, wurden in der Literatur verschiedene Erhebungen zitiert. Die folgende Übersicht zeigt, wie weit die nach unterschiedlichen Erhebungskonzepten gewonnenen Daten von einander abweichen. Da es bislang nur Hochrechnungen aufgrund von mehr oder weniger umfangreichen Stichprobenbefragungen gab, ließ sich die genaue Anzahl von geringfügig Beschäftigten nicht bestimmen. Diese Unsicherheit war auch im Bundestag bekannt⁴³.

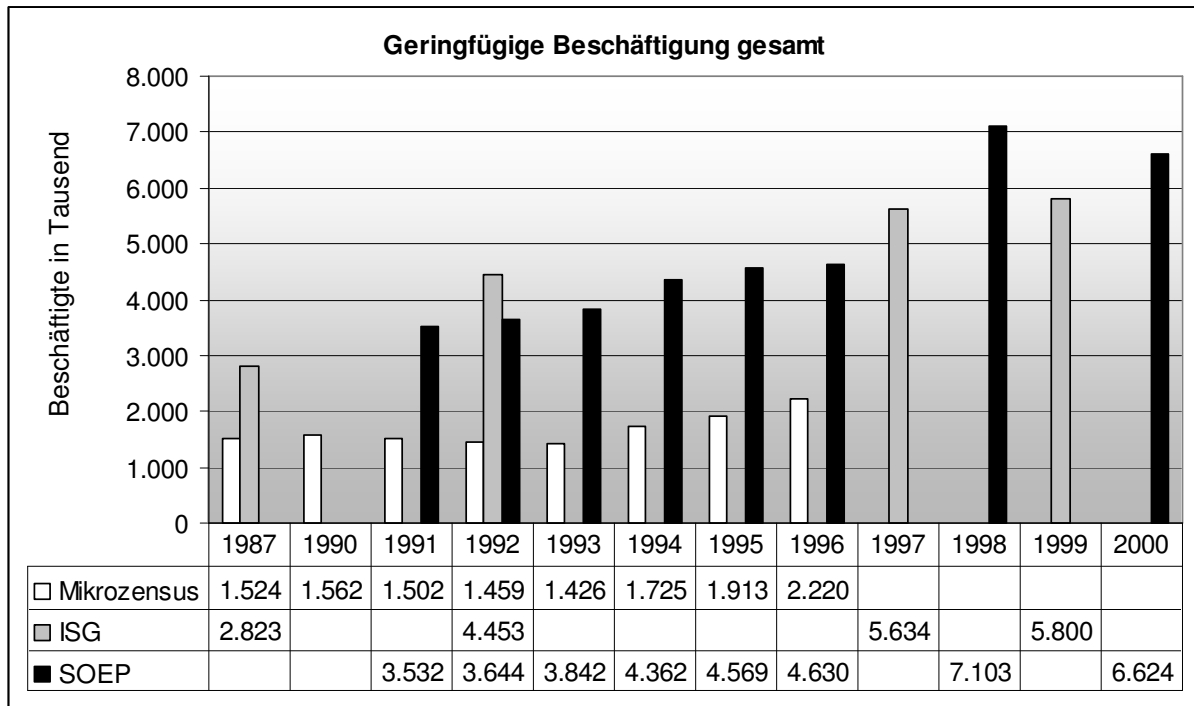
Hier sollen die Befragungen des **Otto-Blume-Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)**, des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Ergebnisse des **sozioökonomischen Panels – SOEP** und des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes miteinander verglichen werden. Ab der Neuregelung zum 01.04.1999 treten dann noch die Zahlen der BA hinzu, resultierend aus der mit der Meldepflicht eingeführten Vollzählung. Hier werden im Folgenden die Ergebnisse der angebotsorientierten Befragungskonzepte miteinander verglichen. Entweder wurden Haushalte befragt oder die Erwerbstätigen direkt. Die Zahlen der BA resultieren aus einer Vollerfassung aller ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten. Eine Erfassung der nebenberuflich geringfügig Beschäftigten ist durch die Meldepflicht nicht gewährleistet, da diese in der Masse der regulär Beschäftigten untergehen.

Befragungskonzept	Alter der befragten Personen	mündliche / schriftliche Befragung	Anzahl der Befragungen
ISG	14-74 Jahre	mündlich	31.732 Erwerbspersonen (1996)
SOEP	ab 16 Jahren	mündlich	7.000 Haushalten / 9.000 Erwerbspersonen (1996)
Mikrozensus	ab 15 Jahren	mündlich	1% der Haushalte (rd. 350.000)

⁴¹ Klässer (1994), Seite 471

⁴² Vgl. Buch (1999), Seite 151; Grever (2000), Seite 10; vgl. Deutscher Bundestag (13/9313), Seite 4

⁴³ Vgl. Deutscher Bundestag (22.04.1998), Seiten 21024 f.



Für die unterschiedlichen Ergebnisse sind zum einen die Vorgehensweise und die Ausgestaltung der Fragenkataloge verantwortlich. Zum anderen ergibt sich eine Ungenauigkeit durch die Stichprobenhochrechnung. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die sehr ausführliche Untersuchung von Rudolph, der sich mit den unterschiedlichen Erhebungskonzepten und den Ursachen der Abweichungen beschäftigt hat⁴⁴.

Während bei der Mikrozensus-Erhebung ein Haushaltsmitglied stellvertretend für die übrigen Mitglieder befragt wird, sind es in der ISG-Erhebung ausgewählte Zielpersonen und im SOEP alle Haushaltsmitglieder. Die Differenzen lassen sich u.a. dadurch erklären, dass einerseits stichtagsbezogen und andererseits zeitraumbezogen gefragt wird. Im Mikrozensus werden geringfügige Beschäftigungen am Befragungstichtag und in den letzten 12 Monaten abgefragt, während ISG und SOEP nur nach den am Stichtag vorhandenen Beschäftigungen fragen (SOEP: Stichtag ist der Vormonat der Befragung). Alle drei Befragungskonzepte fragen zur Klassifizierung der geringfügigen Beschäftigung als nebenberufliche oder ausschließliche Betätigung nach weiteren Zweitbeschäftigungsverhältnissen. So lässt sich jedoch z.B. aus den beantworteten Fragen des Mikrozensus nicht ersehen, ob das Zweitverhältnis ebenfalls geringfügig ist oder aber regulär. Die SOEP-Fragen erfassen - wie auch die ISG-Fragen - die mehrfache geringfügige Beschäftigung. Dies ist wahrscheinlich ein Grund, weshalb der Mikrozensus einen niedrigeren Stand zeigt. Das ISG-Konzept versucht darüber hinaus auch, die „geringfügig Beschäftigten“ der Schattenwirtschaft zu erfassen. Weiterhin ist die fortschreitende Diversifizierung von Arbeitsverhältnissen eine Ursache für die Fehleranfälligkeit der Umfragen. Die Verschiedenheit von Beschäftigungsformen und die

Tendenz zum Rückgang der Normalarbeitsverhältnisse machen es oft für die Befragten schwierig, ihr Beschäftigungsverhältnis richtig einzuordnen und damit die Fragen zutreffend zu beantworten⁴⁵.

2.4.2 Geschlechterspezifische Unterteilung der geringfügig Beschäftigten

Frauen stellen traditionell den größten Anteil der geringfügig entlohnten Beschäftigten. Im Jahr 1996 betrug der Anteil der Frauen gemäß Statistischem Bundesamt sogar 75% (Erhebungsstichtag war hier die letzte April-Woche 1996)⁴⁶. Im darauf folgenden Jahr meldet das ISG einen Anteil von rund 2/3. In den Jahren 1998 und 2000 (für das 1999 wurden keine Zahlen veröffentlicht) ergeben die Daten des SOEP einen Frauenanteil von 60,6 bzw. 65,8 %⁴⁷. Die BA legt nach Einführung der Meldepflicht Zahlenmaterial vor, das die Fortsetzung dieser Tendenz auch für die Jahre nach Einführung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung bestätigt⁴⁸. Im März 2002 beträgt der Anteil der Frauen unter den geringfügig entlohnten Beschäftigten 70,3%.

	März 2002		März 2001		Dezember 2001	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Männer	1.232.336	29,7%	1.201.214	29,4%	1.232.310	29,3%
Frauen	2.915.117	70,3%	2.885.317	70,6%	2.969.492	70,7%
Summe	4.147.453		4.086.531		4.201.802	

Quelle: BA, Zahlen für März 2002 und Dezember 2001 nur vorläufig

Die Gründe, dass vermehrt Frauen geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen nachgehen, sind vielfältig. Angeführt wird, dass eine geringfügige Beschäftigung vor allem in zeitlicher Hinsicht für viele Frauen die einzige Verdienstmöglichkeit darstellt, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleistet⁴⁹. Dies setzt jedoch eine Vollzeitarbeit des Ehegatten voraus, aus der das Familieneinkommen gesichert ist. Der Grund für den hohen Frauenanteil wird aber auch im Steuersystem gesehen. Für Verheiratete gilt bei der Einkommensteuerveranlagung der sog. Splittingtarif, der eine maximale Steuerersparnis gegenüber der Veranlagung von Ledigen in dem Fall vorsieht, indem ein Partner keine oder nur sehr geringe Einkünfte erzielt. Der Anreiz für die Ehefrau, ein reguläres Arbeitsverhältnis aufzunehmen, ist somit gering. Je höher das Familieneinkommen, desto geringer ist dann der Anreiz⁵⁰. Ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis, das mit einer pauschalen

⁴⁴ Rudolph (1998). Siehe auch bei Schwarze (1997a)

⁴⁵ Vgl. Schwarze (1990), Seite 349

⁴⁶ Statistischen Bundesamtes (1997)

⁴⁷ Schwarze (2001b)

⁴⁸ BA (2002)

⁴⁹ Ochs (1997), Seite 645

⁵⁰ Schwarze (1997c)

Lohnsteuer von 20% belastet ist, führt zu einem kleinen Nebeneinkommen und wird zudem nicht mit dem hohen individuellen Steuersatz des Partners versteuert.

Im Übrigen ist der in den 90er Jahren gestiegene Bedarf an geringfügig Beschäftigten auch auf den grundsätzlichen Nachfrageanstieg im Dienstleistungssektor zurückzuführen⁵¹. Denn gerade hier sind im Hinblick auf die Arbeitszeiten und Einsatzdauer der Beschäftigten flexible Beschäftigungsverhältnisse von den Unternehmen gewünscht. Besonders in den Bereichen des Gaststättengewerbes, der sozialen Dienste und im Einzelhandel wurden traditionell, gemessen an der Erwerbsquote bei Frauen, schon immer mehr Frauen eingesetzt als Männer. Die vorgenannten Wirtschaftssektoren gehören zu denjenigen mit den höchsten Anteilen an den geringfügig Beschäftigten.

2.4.3 Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung

2.4.3.1 Veränderungen des Umfangs der geringfügigen Beschäftigung

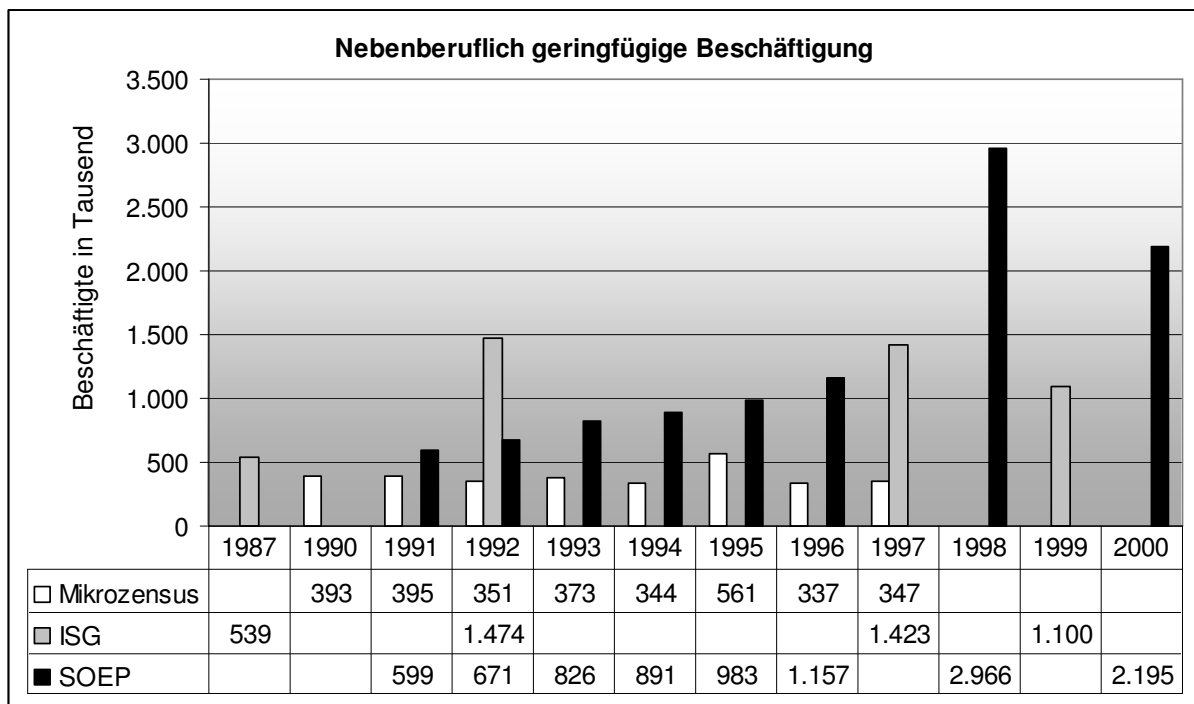
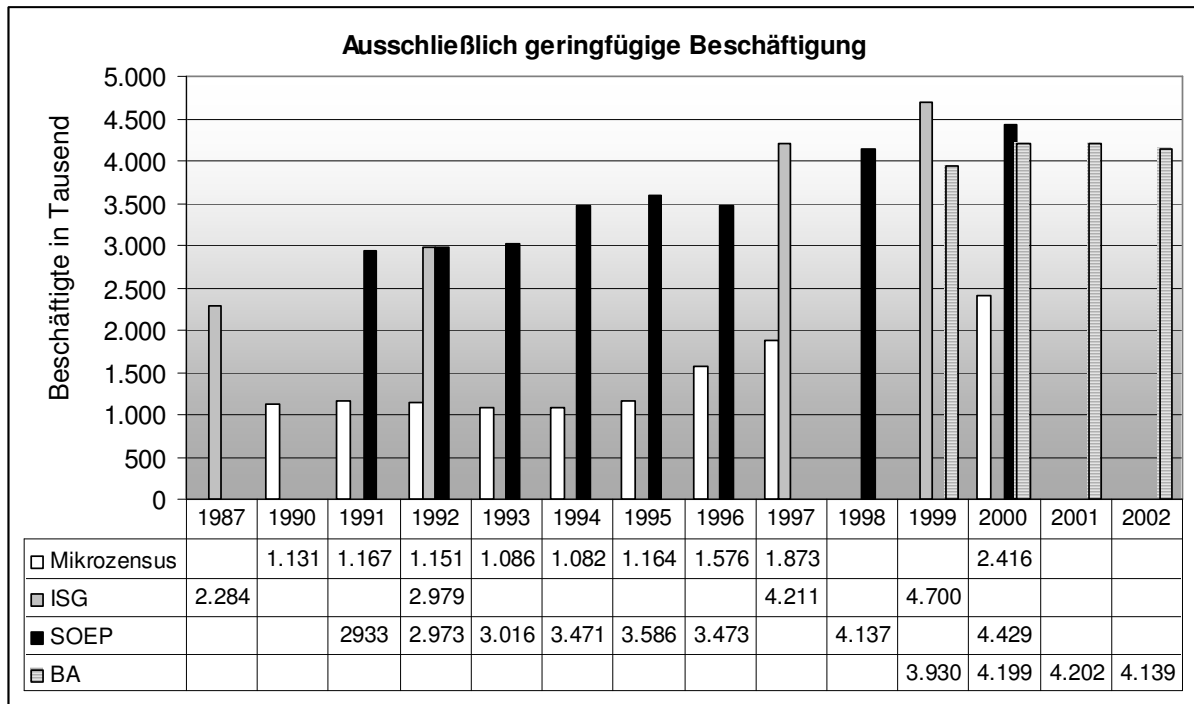
Da durch die Neuregelung insbesondere die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten stark mit Abgaben belastet wurden, ist es hilfreich, neben der Gesamtbetrachtung die Entwicklung der nebenberuflich und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten getrennt zu beobachten. In der Gesamtbetrachtung scheint die Gesetzesänderung kaum Auswirkungen gehabt zu haben. Die BA verzeichnet eine Stagnation der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, gefolgt von einem leichten Anstieg im Jahr 2001, während die Zahlen des SOEP insgesamt eine deutliche Abnahme zeigen. Die Daten des ISG liegen lediglich für das Jahr 1999 vor, in dem die rechtliche Lage zweigeteilt ist. Im Vergleich zum Jahr 1997 gibt es bis 1999 einen leichten Anstieg. Da sich hieran jedoch nicht die Entwicklung von 1997 zu 1998 ersehen lässt, kann den ISG-Daten nicht entnommen werden, in welcher Weise sich das Inkrafttreten der Neuregelung in der ersten Jahreshälfte 1999 ausgewirkt hat.

2.4.3.2 Veränderung der strukturellen Zusammensetzung der geringfügig Beschäftigten

Bei einer getrennten Betrachtung der zahlenmäßigen Entwicklung der ausschließlich und nebenberuflich geringfügig Beschäftigten ist im Verlauf des Jahres 1999 eine gravierende Strukturveränderung innerhalb dieser Gruppen ersichtlich. Eine genaue Untersuchung der Folgen dieser Strukturveränderung für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber stellt einen zentralen Schwerpunkt dieser Arbeit dar.

⁵¹ Vgl. Wagner (1998b)

Aus den folgenden Graphiken sind die Umfrageergebnisse getrennt für ausschließlich und nebenberuflich geringfügig Beschäftigten für den Zeitraum 1987 bis 2002 ersichtlich⁵².



In der Gesamtbetrachtung aller geringfügig Beschäftigten lässt sich beim Vergleich der verschiedenen Erhebungen keine eindeutige Parallelität feststellen. Zu einem anderen Ergebnis gelangt man jedoch, wenn die Daten der SOEP-Erhebung und die des ISG bei den ausschließlich und nebenberuflich geringfügig Beschäftigten in den Jahren 1998 und 2000

⁵² BA (2003b), u.a.

bzw. 1997 und 1999 gegenübergestellt werden. Während die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten weiter steigt – wenn auch etwas gebremst – so nimmt die Anzahl der nebenberuflich geringfügigen Beschäftigten nach Umsetzung der Gesetzesänderung um circa 25% ab.

a) SOEP

Personen in Tausend	nebenberuflich geringfügig Beschäftigte	ausschließlich geringfügig Beschäftigte
1998	2.966	4.137
2000	2.194	4.429
Veränderung in %	-26,03%	+7,06%

b) ISG

Personen in Tausend	nebenberuflich geringfügig Beschäftigte	ausschließlich geringfügig Beschäftigte
1997	1.423	4.211
1999	1.100	4.700
Veränderung in %	-22,70%	+11,61%

Eine weitere Stichprobenerhebung des ISG bestätigt diese Entwicklung. Es wird die Veränderung des prozentualen Anteils der nebenberuflich als auch der ausschließlich geringfügig Beschäftigten an der Gesamtsumme der geringfügig Beschäftigten zwischen März 1999 und September 2000 gegenübergestellt. Gleichzeitig wird zwischen Ost- und Westdeutschland unterschieden.

Anteile in %:	März 1999		Sept. 2000		Differenz	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
ausschließlich geringfügig Beschäftigte	65	74	77	77	+12	+3
nebenberuflich geringfügig Beschäftigte	18	10	11	8	-9	-2
„unbekannt“	17	16	12	15	-5	-1

Quelle: ISG 2000

Aus dieser Untersuchung ist auch ersichtlich, dass die relative Abnahme der nebenberuflich geringfügig Beschäftigten in Westdeutschland 39%, in Ostdeutschland aber nur 20% ausgemacht hat.

Unter Zugrundelegung der Anzahl der geringfügig Beschäftigten gemäß den Angaben der BA nach Einführung der Meldepflicht im Jahr 2000 (4,053 Mio. geringfügig Beschäftigte)

lässt sich die absolute Zahl der betroffenen Personen, die ihr geringfügiges, nebenberufliches Beschäftigungsverhältnis aufgegeben haben, schätzen. Nach den SOEP-Daten 1998 haben die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten einen Anteil an allen geringfügig Beschäftigten von 41,75%. Aus den ISG-Daten für 1997 ermittelt sich ein Anteil von 25,26%. Dies würde - bei einem angenommenen Rückgang der nebenberuflich geringfügigen Beschäftigten von 25% von 1999 bis 2000 und tatsächlich 4,053 im Jahr 2000 registrierten ausschließlich geringfügig entlohnnten Beschäftigten - bedeuten, dass 456.600 bis 968.300 (nach SOEP- bzw. ISG-Daten) Personen ihre geringfügige Nebenbeschäftigung aufgegeben haben. Nach dem Gutachten von ISG/Kienbaum beläuft sich der Rückgang vom 1. Quartal 1999 bis Juni/August 1999 auf 700.000 Personen, davon 600.000 ehemals nebenberuflich geringfügig Beschäftigte⁵³. Die hier errechnete Bandbreite der Kündigungen scheint dies zu bestätigen.

Aus der repräsentativen ISG/Kienbaum-Befragung aus 1999 ergibt sich eine weitere Aussage, die für eine tiefergehende Analyse der Gesetzeswirkung von Bedeutung ist. Es wurde untersucht, auf welche Haushaltseinkommensbereiche sich die geringfügig Beschäftigten verteilen. Aus den Daten dieser Befragungen geht die finanzielle Ausstattung derer hervor, die ihr geringfügiges Beschäftigungsverhältnis – gewollt oder ungewollt – nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung aufgegeben haben.

Aus der nachstehenden Tabelle ist ersichtlich, dass sich die Gruppe derjenigen Personen, deren Beschäftigungsverhältnis nach dem 31.03.1999 beendet wurde, fast gleichmäßig über alle Einkommenskategorien verteilt.

⁵³ ISG/Kienbaum (1999), Seite 34. Nähere Einzelheiten der Studie und den Erhebungsmethoden siehe unter 5.1.

Haushaltseinkommen	Veränderung in % vom 1. Quartal bis April/Mai 1999
<u>Nebenberuflich geringfügig Beschäftigte</u>	
bis unter 1.000 DM	0
1.000 – unter 1.800 DM	-47
1.800 – unter 2.500 DM	-56
2.500 – unter 3.500 DM	-47
3.500 – unter 4.500 DM	-45
4.500 – unter 5.500 DM	-41
5.500 DM und mehr	-28
Nebenberuflich geringfügig Beschäftigte gesamt	-43
<u>Ausschließlich geringfügig Beschäftigte</u>	
bis unter 1.000 DM	-23
1.000 – unter 1.800 DM	-10
1.800 – unter 2.500 DM	-13
2.500 – unter 3.500 DM	-9
3.500 – unter 4.500 DM	-17
4.500 – unter 5.500 DM	-17
5.500 DM und mehr	-12
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte gesamt	-14
Insgesamt	-21

Quelle: ISG/Kienbaum (1999)

2.4.3.3 Branchenspezifische Auswirkungen

Um die Implementierung und die Folgen des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung besser beurteilen zu können, ist es notwendig, sich mit einigen Branchen besonders zu beschäftigen. Gerade die rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse macht diese für bestimmte Dienstleistungsbranchen interessant, in denen Flexibilität gefragt ist. Die größte Gruppe der geringfügig Beschäftigten arbeitete zum März 2002 im Dienstleistungsbereich für Unternehmen (16,1%) und hier insbesondere für Gebäudereinigungsfirmen (7,6%). Ähnlich verhält es sich im Einzelhandel (15,9%). Hierbei sind geringfügig Beschäftigte insbesondere als Verkaufspersonal im Facheinzelhandel tätig (7,2%)⁵⁴. Somit arbeiten rund 50% aller geringfügig entlohnten Beschäftigten in den Bereichen Dienstleistungen für Unternehmen, Einzelhandel, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen sowie Gastronomie.

Verteilung geringfügig Beschäftigter	März 2002		März 2001		Dezember 2001	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Dienstleistung für Unternehmen	667.252	16,1%	660.158	16,2%	676.939	16,1%
davon Gebäudereinigung	316.235	7,6%	316.794	7,8%	320.394	7,6%
Einzelhandel	661.431	15,9%	652.669	16,0%	677.096	16,1%
davon Facheinzelhandel (in Verkaufsräumen)	296.650	7,2%	297.745	7,3%	304.693	7,3%
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	400.198	9,6%	385.846	9,4%	404.645	9,6%
davon Gesundheitswesen	263.624	6,4%	253.919	6,2%	265.915	6,3%
Gastgewerbe	337.447	8,1%	323.256	7,9%	334.881	8,0%
davon Restaurants, Cafés, Eisdielen, Imbisse	205.760	5,0%	196.761	4,8%	203.121	4,8%

Quelle: BA, Referat Beschäftigungsstatistik, eigene Berechnungen

Die typischen Tätigkeiten der geringfügig Beschäftigten im Facheinzelhandel sind Kassieren, Reinigungsarbeiten und die Warenauffüllung. Im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen werden von geringfügig Beschäftigten hauptsächlich Alten- und Krankenpflege, Hauswirtschaftstätigkeiten und Küchendienste ausgeübt⁵⁵. Nach der ISG/Kienbaum-Studie aus dem Jahr 1999, in der verschiedene Unternehmen befragt wurden, hat die Neuregelung insbesondere das Gebäudereinigerhandwerk getroffen. Hier nahm der prozentuale Anteil der geringfügig Beschäftigte am Gesamtarbeitsvolumen der Branche um 11% ab⁵⁶. Dies ist nicht überraschend in Anbetracht dessen, dass dort 60% der Beschäftigten geringfügig entlohnt werden⁵⁷. Aus den Branchenerhebungen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1999 ist ersichtlich, dass der starken Abnahme der geringfügigen Beschäftigten in den Sektoren

⁵⁴ BA (2002)

⁵⁵ ISG/Kienbaum (1999), Seite 61

⁵⁶ ISG/Kienbaum (1999), Seite 65

⁵⁷ Nach den Angaben des Bundesinnungsverbandes, in: ISG/Kienbaum (1999), Seite 43

Einzelhandel, Großhandel und Gastgewerbe keine entsprechende Zunahme an Vollzeitbeschäftigten gegenübersteht⁵⁸.

2.5 Implementierung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung

2.5.1 Motive des Gesetzgebers

Für eine Gesamtwürdigung der Gesetzesreform ist es auch notwendig, die offizielle Begründung des Gesetzgebers für die gesetzliche Änderung zu kennen⁵⁹:

- Frauen, die den überwiegenden Teil der geringfügig Beschäftigten stellen, sollten eine bessere soziale Absicherung erhalten.
- Darüber hinaus wollte man die weitere Aufteilung der regulären Beschäftigungsverhältnisse verhindern,
- Zumindest mittelfristig insgesamt eine Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse eindämmen.
- Ein zentrales Motiv war außerdem, die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung zu mindern.
- Unter Inkaufnahme eines hohen Bürokratieaufwandes versprach man sich von der Meldepflicht eine bessere Kontrollmöglichkeit, die der Schwarzarbeit entgegenwirken sollte.

2.5.2 Zeitlicher Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens

Ähnlich wie es sich bei der Steuergesetzgebung in den letzten Jahren abspielte, wurde auch das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung in nur wenigen Monaten von der Bundesregierung durchgesetzt. So betrug der Zeitraum zwischen der Vorstellung der Gesetzesinitiative bis zum Inkrafttreten nur wenige Monate.

Der zeitliche Ablauf der Gesetzesinitiative bis hin zum Inkrafttreten des Gesetzes lässt sich chronologisch wie folgt skizzieren⁶⁰:

⁵⁸ in: Kleinhenz (2000), Seite 41-44

⁵⁹ Bundesminister Riester (2001); vgl. auch bei Rombach (1999), Seite 10

⁶⁰ Sehr ausführlich – inklusive aller Änderungen der Neuregelung im Rahmen der Gesetzesinitiative vergleiche bei: Schmidbauer (1999), Seiten 15 ff..

- 27.09.1998 Bundestagswahl und Regierungswechsel.
- 19.11.1998 Sitzung des Bundestages; Bundeskanzler Schröder stellt in seiner Rede das Konzept zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung vor. Bezüglich der steuerlichen Behandlung weicht dieses Konzept noch von der später ratifizierten Version ab: die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sollen grundsätzlich steuerfrei sein.
- 02.12.1998 Sitzung des Bundestages; die Bundesregierung erklärt, dass die Steuerfreiheit im Jahr rund 3 Mrd. DM an Steuereinnahmen kosten wird (1,275 Mrd. DM entfallen auf den Bund und 1,725 Mrd. DM auf die Länder und Gemeinden). Die Finanzierung soll durch Mehreinnahmen aus der Ökosteuer erfolgen.
- 19.01.1999 Die Koalition legt einen Gesetzesentwurf vor, der im Wesentlichen der Endversion entspricht⁶¹. Steuerfreiheit soll nur dann nicht gewährt werden, wenn zusätzlich eine andere Tätigkeit ausgeübt wird.
- 20.01.1999 Die CDU/CSU-Fraktion beantragt, das Gesetz nicht zur Abstimmung zu bringen, da die bisherige Sozialversicherungsfreiheit eine Förderung des Mittelstandes darstellt, die man auf keinen Fall abschaffen will.
- 22.01.1999 Sitzung des Bundestages (= 1. Beratung); es wird hauptsächlich zum Thema geringfügige Beschäftigung debattiert. Überweisung an den Vermittlungsausschuss.
- 01.03.1999 Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Beschlussempfehlung, der Gesetzesänderung zuzustimmen und den Antrag der CDU/CSU nicht anzunehmen⁶².
- 04.03.1999 Sitzung des Bundestages (= 2. Beratung); in der Abstimmung (= 3. Beratung) im Bundestag wird das Gesetz angenommen.
- 05.03.1999 Abstimmung des Bundestages wird dem Bundesrat vorgelegt.
- 19.03.1999 Sitzung des Bundesrates; dem Gesetz wird die nach § 105 Abs. 3 GG erforderliche Zustimmung erteilt (= Durchgang).
- 29.03.1999 Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt (Teil I 1999, Nr.14 29.03.1999, S.388).
- 01.04.1999 Gesetz tritt in Kraft.**

⁶¹ Deutscher Bundestag (14/280)

3. Diskussion um die geringfügige Beschäftigung

3.1 Übersicht über die ausgewerteten Quellen

In diesem Kapitel werden unterschiedliche Quellen zum Thema geringfügige Beschäftigung dargestellt. Dabei werden folgende Bereiche abgedeckt:

- Beiträge aus dem Schrifttum
- Anträge, Gesetzesinitiativen und von den politischen Parteien angeregte Diskussionen
- Standpunkte und Stellungnahmen der verschiedenen Interessengruppen, Verbände und Wirtschaftsinstitute zur Neuregelung
- Pressemeldungen

Seit Mitte der 80er Jahre war immer wieder die sozialversicherungsfreie geringfügige Beschäftigung Gegenstand von Gesetzesvorstößen und Diskussionen im Bundestag. Dabei war es insbesondere die SPD-Fraktion, die sich für eine Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung aussprach⁶³. Angeregt wurden diese Initiativen durch den Meinungsstreit in der Literatur sowie in den Stellungnahmen der Verbände und durch die Medien⁶⁴.

Im Folgenden wird Literatur zum Thema „Geringfügige Beschäftigung in den letzten 15 Jahren ausgewertet. Hierbei werden die Reformvorschläge zur geringfügigen Beschäftigung dargestellt und die Standpunkte der Autoren erläutert. Die meisten Autoren widmen sich der Frage, ob eine Sozialversicherungspflicht der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in deren Wirkung auf den Arbeitsmarkt einerseits und auf die soziale Stellung der Beteiligten andererseits zu empfehlen sei oder nicht. Im Vorfeld der Gesetzesänderung 1999 versuchte man abzuschätzen, inwieweit sich die Einführung der partiellen Sozialversicherungspflicht auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und die Unternehmen auswirken könnte.

⁶² Deutscher Bundestag (14/441)

⁶³ 10. Wahlperiode (29.03.1983-18.02.1987): Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Teilzeitbeschäftigung vom 05.12.1984, Deutscher Bundestag (10/2559), Anfrage an den Parlamentarischen Staatssekretär Vogt während der 125. Sitzung des Bundestages am 13.03.1985, Anfrage Fuchs (SPD) am 11.10.1985, Deutscher Bundestag (10/4004); 11. Wahlperiode (18.02.1987-20.12.1990): Antrag der SPD-Fraktion auf „Verbesserungen der Arbeits- und Lebensbedingungen von Frauen durch Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung“ vom 15.11.1989, Deutscher Bundestag (11/5689); 12. Wahlperiode (20.12.1990-10.11.1994): Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion: Gesetz „zur Beseitigung des Mißbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung“ vom 16.03.1994, Deutscher Bundestag (12/7108); 13. Wahlperiode (10.11.1994-26.10.1998): Erneute Einbringung des Gesetzes „zur Beseitigung des Mißbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung“ durch die SPD-Fraktion, in der Fassung vom 11.12.1995, Deutscher Bundestag (13/3301), Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen „Dauerhafte Beschäftigungen sozialversichern“ vom 19.06.1996, Deutscher Bundestag (13/4969). Antrag des Landes Hessen: Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung des Mißbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung (Versicherungspflicht-Ergänzungsgesetz), Deutscher Bundesrat (243/98), Deutscher Bundestag (13/10558)

⁶⁴ Vgl. Hamer (1997)

Unmittelbar vor deren Einführung wurden Einschätzungen zur geplanten Neuregelung von unterschiedlich motivierten Verbänden und Institutionen veröffentlicht. Hierzu gehören die Stellungnahmen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, der Handwerkerinnungen und auch die Anhörungen im Bundestag oder in den Ausschüssen von Wirtschaftsinstituten wie beispielsweise des **Instituts der deutschen Wirtschaft (IW)**. Diese Stellungnahmen werden ebenfalls dargestellt.

Ergänzend erfolgt eine Zusammenfassung von Pressemeldungen aus dem Vorfeld der Neuregelung sowie unmittelbar nach deren Inkrafttreten. Hieraus lassen sich wichtige Einzelinformationen entnehmen, und daneben veranschaulichen diese Meldungen die „Stimmung“ in den Unternehmen und bei den Beschäftigten nach der Neuregelung. Mit dem gleichen Motiv wird dann auch die Verarbeitung der Neuregelung zum 01.04.2003 in der Presse dargestellt.

3.2 Gründe für die Ausdehnung der geringfügigen Beschäftigung

Seit Mitte der 80er Jahre nimmt die Erwerbstätigkeit in Vollzeitstellen ab. In den Jahren 1985 bis 1995 verminderte sich nach den Zahlen des Mikrozensus diese reguläre Beschäftigung, also die abhängige und unbefristet festgelegte Vollzeitbeschäftigung, um 6,67 %⁶⁵. Dagegen wuchs in der gleichen Zeit der Bereich der sog. „atypischen“ Beschäftigung. Damit sind geringfügige Beschäftigung, aber auch die kurzfristige Beschäftigung, die Leiharbeit, die freie Mitarbeit und die sozialversicherungspflichtige befristete Beschäftigung gemeint⁶⁶. Aufgrund des für den Beschäftigten im Vergleich zu einem regulären Arbeitsverhältnis höheren Risikos werden für diese Beschäftigungsformen oftmals auch die Adjektive „marginalisiert“, „unsicher“ oder „prekär“ verwandt⁶⁷. Gemäß der BIBB/IAB-Erhebung, in der 34.000 Erwerbstätige im Jahr 1999 befragt wurden, steht in Ostdeutschland jeder Sechste und in Westdeutschland jeder Zehnte in einem „atypischen“ Beschäftigungsverhältnis⁶⁸. Es wird jedoch von Althammer angeführt, dass, aufgrund der sozialen Absicherung über die Hauptbeschäftigung oder über den Ehegatten, die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung nicht als Indikator für die Entwicklung als

⁶⁵ Hoffmann (1998), Seite 1, hierunter wurden Beschäftigungsverhältnisse mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 36 Stunden gefasst; beim Vergleich des Jahres 2000 mit 1970 ergibt sich sogar ein Minus von rund 21%, Steinmeier (2000).

⁶⁶ Schreyer (2002b), Seite 2; die Teilzeitbeschäftigung nahm laut Mikrozensus von 1990 bis 1996 um 67 % und die ausschließlich geringfügige Beschäftigung um 31 % zu, Hoffmann (1998), Seite 7; vergleiche hierzu insbesondere auch Kapitel 2

⁶⁷ Vgl. Schreyer (2002a), Seite 1

⁶⁸ Vgl. Schreyer (2002a), Seite 2

„prekär“ bezeichneter Jobs herangezogen werden kann⁶⁹. Aber auch die sozialversicherungspflichtigen Teilzeitjobs haben in den Jahren 1991 bis 1998 um 1,1 Millionen Beschäftigungsverhältnisse zugenommen. Dagegen nahmen die Vollzeitstellen im gleichen Zeitraum um 3,3 Millionen Beschäftigte ab⁷⁰. In den letzten Jahrzehnten ist somit eine „tendenzielle Fragmentierung der Arbeit in Raum und Zeit“ erkennbar⁷¹. Es hat eine Fragmentierung von regulären Arbeitsverhältnissen stattgefunden.

Ob und ggf. wie stark der Rückgang von regulären Beschäftigungsverhältnissen durch die entgegengesetzte Entwicklung zu geringfügiger Beschäftigung beeinflusst oder sogar verursacht ist, darüber gehen die Meinungen in der Literatur auseinander. Die zentrale Frage ist hier, ob es zu einer maßgebenden und über Einzelfälle hinausgehenden Verdrängung von sozialversicherungspflichtigen Jobs durch geringfügige Beschäftigung gekommen ist⁷². Die Verhinderung dieser Aufteilung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse war erklärtes Ziel des Gesetzgebers und das Motiv für die Neuregelung. Eine ausführliche Darstellung der Meinungen dazu erfolgt in Kapitel 3.3.6.

Für die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung werden unterschiedliche Gründe angeführt. So wird ein wesentlicher Grund darin gesehen, dass die Zunahme bei der geringfügigen Beschäftigung darauf zurückzuführen ist, dass ein Strukturwandel zugunsten von Dienstleistungen stattgefunden hat und vermehrt Service von Kunden nachgefragt wird⁷³. Industriezweige sind weggefallen und neue Dienstleistungsbereiche sind entstanden. Daher hat auch die Nachfrage nach zeitlich flexiblen Arbeitskräften zugenommen⁷⁴. Somit handelt es sich um eine durch Veränderungen der Konsumgewohnheiten und der fortgeschrittenen Arbeitsteilung in der Wirtschaft hervorgerufene Nachfragesteigerung⁷⁵. Auch wird angeführt, dass Firmen tendenziell verstärkt Funktionen auf Fremdfirmen ausgliedern, die aufgrund einer dann notwendig veränderten Arbeitszeitstruktur zunehmend mit geringfügig Beschäftigten arbeiten⁷⁶. Nach Düll/Elguth ist es jedoch nicht nur der Wunsch nach zeitlich flexiblen Arbeitskräften, der zur Verbreitung von atypischen Beschäftigungsformen führt. Die betriebliche Beschäftigungspolitik wird auch von den rechtlichen und tarifpolitischen Aushandlungsprozessen beeinflusst⁷⁷. Wie in der Praxis die

⁶⁹ Althammer (2002), Seite 85

⁷⁰ Die Welt (24.08.1999)

⁷¹ Kocka (2001), Seite 13

⁷² Diese Frage formuliert auch Wagner, der eine maßgebliche Aufteilung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen abstreitet, Wagner (1998a), Seite 1.

⁷³ Engelbrech (1997), Seite 4; IW (2002), Seite 13

⁷⁴ Engelbrech (1997), Seite 4

⁷⁵ Wagner (1998a)

⁷⁶ Baki (1999), Seite 29

⁷⁷ Düll (1999), Seite 165

besondere Stellung der geringfügig Beschäftigten in Bezug auf tarifliche Entlohnung zu beurteilen ist, wird später noch zu erörtern sein.

Die meisten geringfügig Beschäftigten arbeiten vornehmlich im Dienstleistungsbereich⁷⁸. Dort ergeben sich aufgrund der Tätigkeit entweder besonders kurze Arbeitszeiten pro Tag - oder Auftragsspitzen, die nicht durch reguläre Vollzeitstellen aufgefangen werden können⁷⁹. Dies verdeutlicht ein Motiv der Arbeitgeber, in bestimmten Bereichen geringfügig Beschäftigte einzustellen. Ein weiterer Vorteil dürfte für Arbeitgeber in den niedrigeren Lohnnebenkosten liegen⁸⁰. Die Arbeitskosten (Lohn zuzüglich Lohnnebenkosten) liegen bei einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 1997 durchschnittlich um 25% über denen eines geringfügig Beschäftigten⁸¹. Von Ochs und auch von Schwarze wird angeführt, dass nicht nur die Lohnnebenkosten geringer sind, sondern dass auch niedrigere Löhne gezahlt werden⁸². Andererseits wird argumentiert, dass die Stundenlöhne deshalb vergleichsweise niedrig seien, weil ein höherer Lohn durch die niedrigere Produktivität der Arbeitskräfte nicht gerechtfertigt ist. Einige Autoren, wie z.B. Weinkopf⁸³, sehen auch darin einen Vorteil für den Arbeitgeber, dass er gegenüber geringfügig Beschäftigten arbeits- und tarifrechtliche Bestimmungen vernachlässigen kann. Eine Darstellung dieser Argumentation erfolgt nachfolgend in Kapitel 3.3.5.

Vorteile für die Arbeitsanbieter ergeben sich ebenfalls aus der zeitlichen Einsatzmöglichkeit und aus der geringen Belastung mit Lohnnebenkosten⁸⁴. Die Sozialversicherungsfreiheit wird begrüßt, da die soziale Absicherung häufig über die Familie oder über bereits bestehende Ansprüche, wie z.B. für Rentner, erfolgt⁸⁵. Die Kinderbetreuung oder Haushaltsführung lässt es nicht zu, dass Frauen eine mehr als geringfügige Beschäftigung aufnehmen⁸⁶.

Des Weiteren wird oft festgestellt, dass das ursprüngliche Motiv zur Schaffung einer sozialversicherungsfreien Beschäftigung längst durch die strukturellen Änderungen auf dem

⁷⁸ Laut ISG-Studie aus 1997 arbeiten 60% aller geringfügig Beschäftigten in den Bereichen: Einzelhandel, Dienstleistungen in privaten Haushalten, Gastgewerbe, Presse/Medien/Vertriebsdienste, entnommen aus: Ochs (1999), Seite 226

⁷⁹ Vgl. Bittner (1998), Seite 17; Ochs (1999), Seite 226

⁸⁰ Vgl. Bittner (1998), Seite 18; siehe auch Beispiel bei Weber (1998), Seite 47 f.

⁸¹ Dingeldey (1998), Seite 864

⁸² Ochs (1999), Seite 227; Schwarze (1997d) weist nach, dass die Stundenlöhne bei geringfügiger Beschäftigung geringer sind, als für eine vergleichbare Vollzeittätigkeit; nach Schwarze/Meinhardt/Schupp/Wagner ergibt sich bei geringfügiger Beschäftigung ein - zur vergleichbaren sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung - um 14% niedrigerer Stundenlohn, Schwarze (1997c)

⁸³ Weinkopf (1997)

⁸⁴ Vgl. Bittner (1998), Seite 22, z.T. mit Daten des ISG aus 1997 zur sozialversicherungsfreien Beschäftigung, 2. Wiederholungsuntersuchung

⁸⁵ Berthold (1998)

⁸⁶ Ochs (1997), Seite 645

Arbeitsmarkt überholt sei. Mit der geringfügigen Beschäftigung sollte nur ein Zuverdienst von ohnehin sozial abgesicherten Personen möglich gemacht werden⁸⁷.

3.3 Kritik an der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelung

In diesem Abschnitt werden die Hauptkritikpunkte an der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelung vorgestellt. Aus dieser Diskussion heraus wurden in den vergangenen Jahren immer wieder Reformvorschläge entwickelt.

3.3.1 Sozialversicherungsfreiheit der geringfügigen Beschäftigung

3.3.1.1 Fehlende soziale Absicherung der geringfügig Beschäftigten

Der im Schrifttum immer wieder vorgebrachte Vorwurf der fehlenden sozialen Absicherung der geringfügig Beschäftigten wurde 1999 von der Bundesregierung bei der Ausgestaltung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung aufgegriffen. Zum einen erhält der geringfügig Beschäftigte einen zusätzlichen – wenn auch minimalen – Rentenanspruch, und zum anderen kann über die freiwillige Aufstockungsmöglichkeit bei den Sozialversicherungsbeiträgen ein regulärer Anspruch erworben werden. Bei nebenberuflich geringfügig Beschäftigten fließt der geringfügige Lohn unmittelbar in die volle Beitragsermittlung zur Sozialversicherung.

So halten viele eine eigene Rentenanwartschaft der geringfügig Beschäftigten für notwendig, da nicht immer durch die Familie eine ausreichende Versorgung gewährleistet ist⁸⁸. Die beschriebenen Anreize für die Arbeitnehmer werden als Grund dafür gesehen, dass insbesondere verheiratete Frauen geringfügige Beschäftigung anbieten und, aufgrund der Sozialversicherungsfreiheit dieser Beschäftigungsform, dann „nur einen Ehemann von der Sozialhilfe entfernt“ sind⁸⁹. Hier ist jedoch zu bedenken, dass eine geringfügige Beschäftigung aufgrund der geringen Einkommenshöhe niemals zu einer Rentenversorgung führen kann, die oberhalb des Sozialhilfesatzes liegt. Fraglich ist jedoch, ob durch die Geringfügigkeitsregelungen nicht Fehlanreize gesetzt werden, die eine Ausdehnung der Arbeitszeit verhindern.

3.3.1.2 Verletzung des Solidarprinzips in der Sozialversicherung

Durch die Sozialversicherungsfreiheit der geringfügigen Beschäftigung entgingen bis 1999 den Sozialversicherungsträgern jedes Jahr Beiträge über Milliarden DM, sofern man davon

⁸⁷ Ochs (1997), Seite 641

⁸⁸ Wagner (1998b); Bittner (1998), Seite 20. Insbesondere für diejenigen, die früher einmal ein sozialversicherungspflichtiges Einkommen hatten, könnte die Sozialversicherungspflicht von Vorteil sein, Buch (1998), Seite 167.

ausgeht, dass dieselben Arbeitsstunden im Rahmen von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen abgeleistet worden wären. Die geschätzten Mindereinnahmen werden unterschiedlich beziffert:

- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): 15 – 20 Mrd. DM⁹⁰
- ISG: 16 Mrd. DM⁹¹
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR): Einnahmeverluste in der Rentenversicherung 8,2 Mrd. DM⁹²
- Weber schätzt für Jahr 1998: 2,4 Mrd. DM⁹³

Durch die vorgenannten theoretischen Beitragsausfälle werden nach Wagner zudem Inkonsistenzen im System der sozialen Sicherheit hervorgerufen⁹⁴. Es kommt zu Freeriderverhalten und Verletzung des Solidarprinzips der Sozialversicherung, da Personen, die über die Familien sozialen Schutz genießen, obwohl selbst – geringfügig – beschäftigt, keine Beiträge an das soziale System abführen⁹⁵. Um diesen Vorwurf genauer zu untersuchen, müssen die einzelnen Versicherungszweige getrennt voneinander betrachtet werden.

Möglichen Einnahmen aus der **Rentenversicherung** stehen zumindest mittelfristig auch Ausgaben gegenüber. Aufgrund bestimmter Fallkonstellationen, z.B. bei überproportionaler Anrechnung der ersten Berufsjahre, kann sich zeitweise sogar ein Defizit in der Rentenversicherung, bezogen auf mögliche Beitragszahlungen der geringfügig Beschäftigten, ergeben⁹⁶. Die „fiktiven“ Ansprüche aus der Rentenversicherung bei geringfügiger Beschäftigung würden sich nach Friedrich (Stand 1993) belaufen auf⁹⁷:

Dauer der geringfügigen Beschäftigung	monatlicher Rentenanspruch
bei 5-jähriger Beschäftigung	28 DM
bei 10-jähriger Beschäftigung	56 DM
bei 15-jähriger Beschäftigung	84 DM
bei 25-jähriger Beschäftigung	140 DM
bei 45-jähriger Beschäftigung	252 DM

⁸⁹ Ochs (1997), Seite 646; vgl. Ochs (1999), Seite 225; Weinkopf (1997), Seite 19, Fn. 8

⁹⁰ Ochs (1997), Seite 647

⁹¹ ISG (1997)

⁹² VDR (1997)

⁹³ Weber (1998), Seite 52

⁹⁴ Wagner (1998b)

⁹⁵ Vgl. Ochs (1997), Seite 647

⁹⁶ Bittner (1998), Seite 29; Kolb (1996a), Seite 14

⁹⁷ Friedrich (1993)

In Anbetracht der geringen Rentenansprüche kann insofern die Beitragspflicht allein keine soziale Absicherung der geringfügig Beschäftigten gewährleisten⁹⁸. Ein Beitragsmehraufkommen ist trotz der geringfügigen Ansprüche nur kurzfristiger Natur, da diese mindestens mittelfristig korrespondierenden Ausgaben gegenüberstehen⁹⁹. Interessant könnte die Rentenversicherungspflicht jedoch für diejenigen sein, die noch Lücken in der Erwerbsbiographie schließen wollen oder noch Wartezeiten erfüllen müssen¹⁰⁰.

In der **Kranken- und Pflegeversicherung** käme es dagegen zu echten Mehreinnahmen, da die überwiegende Mehrheit der geringfügig Beschäftigten bereits krankenversichert ist. Problematisch ist jedoch der Umstand, dass sich nun bisher nicht Versicherte über die geringfügige Beschäftigung billig in die Krankenversicherung „einkaufen“ könnten¹⁰¹.

Bei der **Arbeitslosenversicherung** ist eine Gewährung von Leistungen gegenüber nur geringfügig Beschäftigten nach Bittner/Dingeldey/Strauf/Weinkopf „weder möglich noch sinnvoll“¹⁰². Finanziell wäre eine Versorgung von zeitweise nicht Tätigen und bislang nur geringfügig Beschäftigten nicht tragbar.

3.3.2 Beschäftigungsbarrieren bei verheirateten Frauen

Schwarze hat sich die Frage gestellt, warum der Anteil der Frauen an den geringfügig Beschäftigten so ausgesprochen hoch ist¹⁰³. Der Grund dafür liegt nach Schwarze darin, dass eine Ausdehnung der Arbeitszeit über die Geringfügigkeitsgrenze hinaus aufgrund der rechtlichen Bestimmungen ökonomisch unattraktiv ist. Maßgebend dafür verantwortlich sind die pauschale Lohnsteuer in Verbindung mit dem in Deutschland geltenden Ehegattensplitting im Einkommensteuerrecht, das System der Familienversicherung und der Zustand des öffentlichen Kinderbetreuungssystems¹⁰⁴. Daher ist die geringfügige Beschäftigung in vielen Fällen die einzig ökonomische Beschäftigungsalternative für verheiratete Frauen.

Verheiratete werden in Deutschland steuerlich über die sog. Zusammenveranlagung begünstigt. Wahlweise dürfen die Steuerpflichtigen jedoch auch die getrennte Veranlagung wählen. Die Zusammenveranlagung ist immer dann besonders günstig, wenn nur ein

⁹⁸ Vgl. Schwarze (1993), Seite 42; Berthold (1998)

⁹⁹ Vgl. Weber (1998), Seite 54

¹⁰⁰ Weinkopf (1997), Seite 20

¹⁰¹ Bittner (1998), Seite 30; vgl. Weinkopf (1997), Seite 24 f.; Weber (1998), Seite 53

¹⁰² Bittner (1998), Seite 29 f.. Die BA müsste dann auch geringfügig Beschäftigte vermitteln. Darüber hinaus ergäben sich Schwierigkeiten bei der Statusabwägung, da grundsätzlich Personen mit kurzzeitigen Beschäftigungsverhältnissen mit weniger als 18 Wochenstunden als arbeitslos gelten. Vgl. Kolb (1996b), Seiten 25 f.

¹⁰³ Vgl. Punkt 2.4.2

Ehepartner arbeitet. Die Begünstigung ergibt sich aus dem Umstand, dass der Steuersatz progressiv ausgestaltet ist. Die Einkommensspitze des allein tätigen Ehemannes wird daher mit einem relativ hohen Grenzsteuersatz belastet. Der bei der Zusammenveranlagung anzuwendende Splittingtarif teilt das Gesamteinkommen des Ehepaares und ermittelt sodann die Einkommensteuer auf diese Hälfte. Anschließend wird der ermittelte Steuerbetrag wieder verdoppelt. Die so ermittelte Einkommensteuer ist im Fall nur eines in Arbeit befindlichen Ehepartners geringer als die Steuer bei getrennter Veranlagung.

Verdient die Ehefrau nun hinzu, so führt dies zunächst nicht, wie bei Nichtverheirateten ohne weiteres Einkommen, zur Ausnutzung des Grundfreibetrags. Der Hinzuverdienst wird vom ersten € an mit einem Steuersatz belastet, der über dem Grenzsteuersatz des bisherigen Ehegatteneinkommens liegt¹⁰⁵. Schwarze/Heineck bezeichnen dies als „Budgetfalle“¹⁰⁶. Das bedeutet, dass der Anreiz für eine Beschäftigung der Ehefrau aufgrund der hohen steuerlichen Anfangsbelastung relativ gering ist. Mit steigenden Einkommen des Ehemannes nimmt der Anreiz sogar noch ab¹⁰⁷.

Dies wird durch die pauschale Lohnsteuer noch weiter verstärkt. Der Durchschnittssteuersatz von Ehegatten liegt in der Regel über 20% und eine Einbeziehung in die Einkommensteuererklärung ist nicht mehr erforderlich. Insofern schließt Schwarze aus der steuerlichen Behandlung der geringfügigen Beschäftigung, dass bei einem Wegfall der pauschalen Lohnsteuer auf das Entgelt bei geringfügiger Beschäftigung und gleichzeitiger Abschaffung des Ehegattensplittings eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für verheiratete Frauen, relativ gesehen, attraktiver werden würde¹⁰⁸. Des Weiteren führt auch das System der Familienversicherung dazu, dass zusätzliche Beiträge zur Sozialversicherung von nur geringfügig arbeitenden Ehefrauen wie eine Steuer empfunden werden, da auch ohne Tätigkeit voller Versicherungsschutz in der Krankenversicherung besteht. Insofern überrascht es nicht, dass, nach der ISG-Umfrage 1997, 27% der Befragten als Motiv für eine geringfügige Beschäftigung angaben, dass man diese Beschäftigungsform deswegen gewählt habe, weil keine Sozialversicherung anfällt¹⁰⁹.

Schließlich führen die unzureichenden öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen, wie Ochs konstatiert, dazu¹¹⁰, dass der Ehefrau die familiären Pflichten auferlegt werden und sie

¹⁰⁴ Schwarze (1993), Seite 42; Schwarze (1998), Seite 10; s.a. bei Dingeldey (1998), Seite 865

¹⁰⁵ Vgl. Schwarze (1997c); Schwarze (1993), Seite 44 ff.

¹⁰⁶ Schwarze (2001b), Seite 3

¹⁰⁷ Schwarze (1997c)

¹⁰⁸ Schwarze (1998), Seite 11

¹⁰⁹ entnommen bei: Weinkopf (1998), Seite 22

¹¹⁰ Schwarze (1998), Seite 6

somit auch nur geringfügige Teilzeit ausüben kann¹¹¹. Basierend auf den Daten des SOEP 1999 stellen Schwarze/Heineck fest, dass das Vorhandensein von Kleinkindern im Alter bis zu drei Jahren die Neigung vermindert, von einer geringfügigen Beschäftigung in eine Voll- oder Teilzeitbeschäftigung zu wechseln¹¹².

3.3.3 Inkonsistenzen am Arbeitsmarkt

3.3.3.1 Geringfügigkeitsfalle

Mit dem Begriff Geringfügigkeitsfalle wird das Absinken des Nettoentgelts bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze bezeichnet. Denn sobald die Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird, werden volle Abgaben zur Sozialversicherung und ggf. auch Lohnsteuerabzüge fällig. Teilweise wird auch der Begriff „Niedrigbeschäftigungsfalle“ verwendet¹¹³. Empirisch nachgewiesen wurde das Bestehen einer derartigen Geringfügigkeitsmauer durch Fuest/Huber/Riphahn anhand der Daten des SOEP¹¹⁴.

Dieses Problem besteht nach altem Recht bis 31.03.1999 und gleichermaßen auch für die Neuregelung zum 01.04.1999: Ein monatlicher Verdienst von 325,01 € (früher: 630,01 DM) bis 411 € (circa 800 DM) lohnt sich für den Beschäftigten nicht, da in diesem Bereich das Nettogehalt unter 325 € bzw. 630 DM liegt¹¹⁵. Erfolgt eine individuelle Einkommensteuerveranlagung und keine Lohnsteuerpauschalierung, kann sich dieser Wert von 411 € bzw. 800 DM je nach übrigem Einkommen noch weiter nach rechts (siehe nachfolgende Graphik) verschieben¹¹⁶. Althammer schließt weiter aus dem Bestehen einer Geringfügigkeitsgrenze: „die Dauer der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit *widerspricht* nicht nur den Präferenzen der Beschäftigten, sondern es ergeben sich gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste durch die suboptimale Allokation des Faktors Arbeit, da eine volkswirtschaftlich wünschenswerte und mögliche Ausdehnung der Wertschöpfung, der Einkommen und der Beschäftigung blockiert wird“¹¹⁷.

Nach Fuest/Huber/Riphahn besteht der „Grund für diese Verzerrung ... in der fehlenden Verzahnung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse mit der regulären,

¹¹¹ Ochs (1997), Seite 646

¹¹² Schwarze (2001a)

¹¹³ so bei Fuest (1999), Seite 216

¹¹⁴ Fuest (1999)

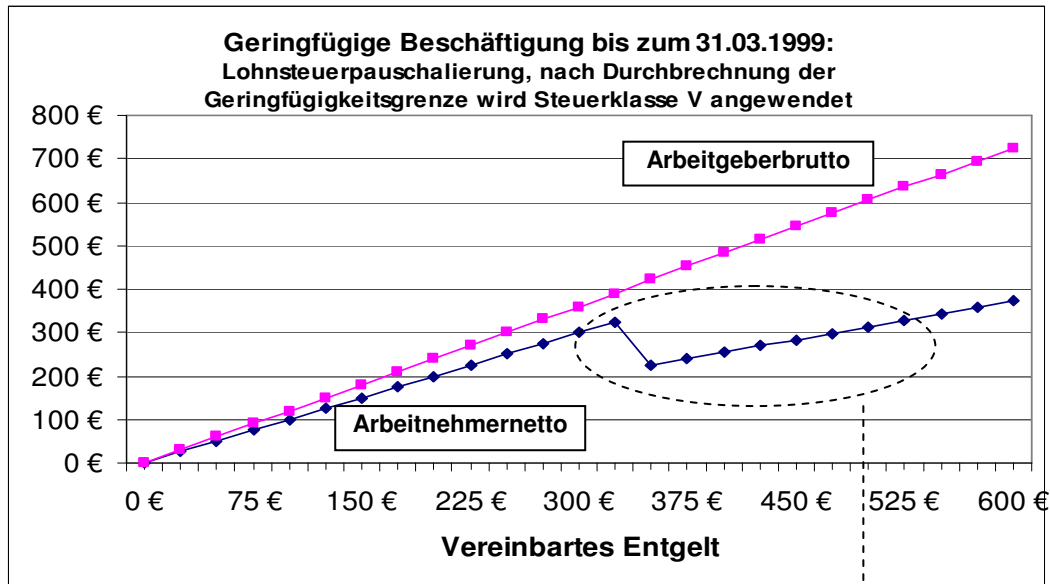
¹¹⁵ Annahmen bei der Regelung bis zum 31.03.1999: Es wird für den gesamten Einkommensbereich eine Steuerkarte I, II, III oder IV vorgelegt bzw. für den Bereich der geringfügigen Beschäftigung kann wahlweise auch Lohnsteuerpauschalierung angenommen werden.

¹¹⁶ Althammer (2002), Seite 85

¹¹⁷ Althammer (2002), Seite 86

sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung“¹¹⁸. Hierdurch wird Teilzeitarbeit jenseits der Geringfügigkeitsgrenze diskriminiert. Die Geringfügigkeitsgrenze stellt somit eine starre „Mauer“ dar¹¹⁹.

Die Geringfügigkeitsfalle lässt sich graphisch wie folgt darstellen:



Annahme: Lohnsteuertabelle 2002

Quelle: eigene Berechnung

Problembereich
Geringfügigkeitsfalle

In der vorstehenden Graphik ist die von Althammer angesprochene Geringfügigkeitsfalle veranschaulicht. Die obere Kurve stellt das Arbeitgeberbrutto bei unterschiedlichen vereinbarten Entgelthöhen dar. Dies ist das im Arbeitsvertrag vereinbarte Entgelt zuzüglich aller vom Arbeitgeber zu tragenden Lohnnebenkosten. Die untere Kurve zeigt das Nettogehalt des Arbeitnehmers. Für jedes beliebige vereinbarte monatliche Entgelt zeigt der Abstand der beiden Kurven die Summe der Lohnnebenkosten, die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen haben. Nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze (325 €) steigen diese stark an. Am Verlauf der Kurve für das Arbeitnehmernetto ist nun die Geringfügigkeitsfalle ersichtlich: selbst wenn das monatliche Entgelt erhöht wird, sinkt das Netto des Arbeitnehmers. Erst bei einem wesentlich höherem vereinbarten Entgelt, lohnt sich die Mehrarbeit für den Arbeitnehmer wieder.

Ein ähnlich unbefriedigendes Ergebnis ergibt sich für den Beschäftigten, wenn er zwar nicht die Verdienstgrenze überschreitet, jedoch die 15-Wochenstundengrenze¹²⁰. Auch dann sinkt das Nettoentgelt zunächst trotz Mehrarbeit ab.

¹¹⁸ Fuest (1999), Seite 213

¹¹⁹ Wagner (1998b)

3.3.3.2 Benachteiligung von Geringqualifizierten

Aufgrund der Wirkungen der Geringfügigkeitsmauer, die eine Ausdehnung der Arbeitszeit im unteren Lohnsektor unattraktiv macht, kann die bis zum 31.03.1999 geltende Regelung nach Althammer auch „nur bedingt ein Substitut für einen flexiblen Arbeitsmarkt mit Niedriglohnsektor“ sein¹²¹. Geringqualifizierte sind in besonderem Maße im Arbeitsplatzwettbewerb benachteiligt. Sie konkurrieren mit den Höherqualifizierten, mit Gleichqualifizierten im Ausland, mit geringqualifizierten, aber billigeren Immigranten, dem Import von Gütern, der Automatisierung sowie schließlich mit Schwarzarbeit¹²². Zusätzlich wirkt die Geringfügigkeitsmauer demotivierend. Durch die bestehende Mauer (Geringfügigkeitsfalle – siehe 3.3.3.1) wird eine Ausweitung der Arbeitsstundenzahl ökonomisch wenig sinnvoll. Somit sind die Begrenzung der geringfügigen Beschäftigung sowie eine fehlende Lohndifferenzierung im Niedriglohnbereich für eine Benachteiligung von Geringqualifizierten am Arbeitsmarkt kausal¹²³.

3.3.3.3 Benachteiligung von sozialversicherungspflichtig geleisteten Überstunden

Durch die bereits beschriebenen geringeren Lohnnebenkosten bei der geringfügigen Beschäftigung (Punkt 3.2) kommt es nach Rische zu einer Ungleichbehandlung von geringfügigem Zuverdienst (nebenberuflich geringfügige Beschäftigung) und bei einem Zusatzverdienst in sozialversicherungspflichtigen Hauptjobs in Form von Überstunden¹²⁴. Während die nebenberufliche geringfügige Beschäftigung lediglich 20 % pauschale Lohnsteuer verursacht – die im Regelfall an den Beschäftigten weitergegeben wird¹²⁵ – werden Überstunden mit dem individuellen Grenzsteuersatz des Beschäftigten sowie mit über 40 % Sozialabgaben belastet. Dies widerspricht u.a. auch der Konzeption der gesetzlichen Rentenversicherung¹²⁶.

3.3.4 Rechtliche und wirtschaftliche Benachteiligung geringfügig Beschäftigter

Die Benachteiligung geringfügig Beschäftigter wird von verschiedensten Seiten immer wieder hervorgehoben. Hierbei werden folgende Gesichtspunkte beleuchtet:

- Wirtschaftliche Benachteiligung durch Überwälzung der Lohnsteuer auf die Beschäftigten
- Rechtliche Benachteiligung in Form von tarif- und arbeitsrechtlichen Diskriminierungen

¹²⁰ IW (1999b)

¹²¹ Althammer (2002), Seite 86

¹²² IW (1999a), Seite 2

¹²³ IW (1999a), Seite 2 ff.; vgl. auch bei FDP (2002)

¹²⁴ Rische (1998)

¹²⁵ Schwarze (1997d), Seite 9; ausführlich siehe dazu unten unter Punkt 3.3.5

¹²⁶ Rische (1998)

Eine ausführliche Untersuchung zur Frage, ob die pauschale Lohnsteuer bislang überwält werden konnte, liefert Schwarze im Jahr 1997¹²⁷. Sein Ansatz basiert auf den Daten des SOEP für das Jahr 1996. Es wurden 13.000 Personen ab einem Alter von 16 Jahren befragt. Seine Untersuchung beschränkt sich auf die Analyse der Stundenlöhne für geringfügig beschäftigte verheiratete Frauen. Als Qualifikationsmerkmale werden von Schwarze die Ausbildung, die Berufserfahrung und die Betriebszugehörigkeit herangezogen. Des Weiteren spielt die Betriebsgröße und die Branche eine Rolle. Verglichen werden die Stundenlöhne der geringfügigen Beschäftigten mit denen in Voll- oder Teilzeitarbeit stehender Personen. Als Ergebnis ermittelt Schwarze, dass die Bruttostundenlöhne geringfügig beschäftigter Frauen im Durchschnitt um 14% niedriger sind als vergleichbare Stundenlöhne bei vollzeitbeschäftigten Frauen¹²⁸. Hieraus wird geschlossen, dass die in 1995 geltende pauschale Lohnsteuer von 15% auf die Beschäftigten überwält werden können¹²⁹. Eine Überwälzung der Lohnsteuer auf die Beschäftigten ist arbeitsrechtlich zulässig. Dies hat das Bundesarbeitsgericht im Jahr 1986 entschieden¹³⁰.

Weitere Indizien für niedrigere Stundenlöhne bei den geringfügig Beschäftigten finden sich in der Befragung des ISG aus 1997¹³¹. Ob jedoch hieraus allein auf eine wirtschaftliche Benachteiligung geschlossen werden kann, ist fraglich, da jeder Steuerpflichtige im Normalfall seine Steuern selbst tragen muss. Der dem vorgenannten Urteil des Bundesarbeitsgerichts vorausgegangene Streit kam jedoch dadurch zustande, dass sich der betroffene Mitarbeiter benachteiligt fühlte¹³².

Vielfach wird bemängelt, dass geringfügig Beschäftigte tatsächlich benachteiligt sind, da diesen ein arbeitsrechtlicher Schutz verwehrt bleibt und sie häufig auch keine tarifliche Entlohnung erhalten. Gemeint sind damit der Kündigungsschutz, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, das Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Mitbestimmungsrechte sowie Überstundenzuschläge¹³³. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass im Regelfall rechtlicher Anspruch auf vorgenannte Schutzbestimmungen und Ansprüche für geringfügig Beschäftigte besteht¹³⁴. Die nationalen Normen und Grundsätze zur Gleichbehandlung schützen geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer vor ungerechtfertigten Benachteiligungen gegenüber

¹²⁷ Schwarze (1997d)

¹²⁸ Schwarze (1997d), Seite 7

¹²⁹ Schwarze (1997d), Seite 9 f.

¹³⁰ Bundesarbeitsgericht, AZ 5 AZR 22/86

¹³¹ ISG (1997)

¹³² Vgl. Riedel (1987)

¹³³ Vgl. Weinkopf (1997), Seite 21; Bittner (1998), Seite 21; Ochs (1999), Seite 227; Ochs (1997), Seite 646

¹³⁴ Vgl. IW (2002), Seite 16

sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern¹³⁵. Insofern handelt es sich oftmals nicht um ein rechtliches Problem, sondern um ein Problem fehlender staatlicher Kontrolle. So hat jeder Beschäftigte nach § 3 Abs. 1 des Bundesurlaubsgesetzes (BUrlG) 24 Tage Mindesturlaubsanspruch. Dies gilt nach dem Gesetzeswortlaut für alle Beschäftigten, also auch für geringfügig Beschäftigte. Für nicht Vollzeitbeschäftigte muss der Urlaubsanspruch entsprechend auf die individuellen Einsatzzeiten des geringfügig Beschäftigten umgerechnet werden¹³⁶. Zur Gewährung von Weihnachtsgeld hat der europäische Gerichtshof judiziert¹³⁷, dass Tarifverträge gegen europäisches Gemeinschaftsrecht verstoßen, wenn sie im Gegensatz zu den regulären Beschäftigten für geringfügig Beschäftigte das Weihnachtsgeld ausschließen. Das gilt jedenfalls dann, wenn mehr Frauen geringfügig beschäftigt sind als Männer. Die Begründung liegt in Artikel 141 des Amsterdamer Vertrages, welcher das Gebot zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern zum Gegenstand hat¹³⁸.

Wenngleich im Arbeitsrecht keine konkreten Sonderregelungen für geringfügig Beschäftigte existieren¹³⁹, so können sich gleichwohl indirekt für diese Beschäftigungsform Benachteiligungen ergeben. Hier zeigt sich nach Wagner noch ein weiteres Problem der Geringfügigkeitsfalle. Um nicht die Grenzen zu überschreiten, darf teilweise nur unregelmäßig gearbeitet werden. Dies wiederum führt zum Verlust des Kündigungsschutzes¹⁴⁰. Ebenso werden bei der Ermittlung der Betriebsgröße für die Anwendbarkeit des Kündigungsschutzgesetzes (ab 5 Arbeitnehmer) die Beschäftigten, die weniger als 20 Stunden pro Woche arbeiten, nur mit 0,5 angesetzt¹⁴¹.

Ein Problem in der rechtlichen Stellung der geringfügig Beschäftigten ist nach Auffassung von Wagner auch der fehlende Organisationsgrad¹⁴². Hierdurch könnte sich faktisch eine Benachteiligung im Hinblick auf innerbetriebliche Interessensdurchsetzung ergeben. Zusätzlich besteht nach Weinkopf oft ein Ausschluss von betrieblichen Arbeitsabläufen und sozialen Kontakten im Betrieb, da aufgrund der Arbeitszeiten keine Möglichkeit besteht, sich mit den übrigen Beschäftigten auszutauschen¹⁴³.

¹³⁵ Breiken (1999), Seite 90

¹³⁶ BMWI (2003), Breiken (1999), Seite 104

¹³⁷ EuGH Az. C-281/1997. Bereits 1994 setzt sich Schulz-Weidner mit der der Frage auseinander, ob die Geringfügigkeitsregelung mit der EG-Richtlinie 79/7 vereinbar sind, da u.U. das Diskriminierungsverbot verletzt sein könnte. Der Autor stellt jedoch fest, dass dies nicht der Fall ist. Schulz-Weidner (1994)

¹³⁸ Vgl. FAZ (10.09.1999), Seite 4

¹³⁹ Kostorz (1998), Seite 591

¹⁴⁰ Wagner (1998b)

¹⁴¹ § 23 Abs. 1 KschG

¹⁴² Wagner (1998a), Seite 4: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad (bei männlichen Vollzeitstellen liegt er bei 30%) liegt bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen von Frauen bei nur 6%. Vgl. auch bei Düll (1999), Seite 166

¹⁴³ Weinkopf (1997), Seite 21

3.3.5 Aufteilung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse

Während die Befürworter der Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze ausnahmslos feststellen, dass es in der Vergangenheit zu einer umfassenden Aufteilung von regulären Beschäftigungsverhältnissen zugunsten der geringfügigen Beschäftigung gekommen sei, so gibt es auf der anderen Seite viele Stimmen, die diese Behauptung bestreiten. Auch die Bundesregierung nannte u.a. als Begründung zur Schaffung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, damit eine weitere Aufspaltung regulärer Jobs verhindern zu wollen.

Zu einer Aufteilung von regulären sozialversicherungspflichtigen in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse kommt es, wenn die Arbeitsnachfrage nach letzteren nicht zusätzlich, sondern substitutiv ist. Die besondere Flexibilität beim zeitlichen Einsatz der geringfügig Beschäftigten sowie die niedrigen Qualifikationsanforderungen sprechen dafür, dass sich beim Einsatz von Vollzeitkräften die entsprechende Dienstleistung verteuern und das Dienstleistungsangebot zumindest verringern, wenn nicht gar – je nach verbleibender Elastizität – ganz wegfallen würde¹⁴⁴. Sofern geringfügig Beschäftigte jedoch auch in Bereichen eingesetzt werden, die auch von Vollzeitkräften bedient werden können, führen die Wettbewerbsvorteile der geringfügigen Beschäftigung laut Weber zu Verzerrungen, die wiederum Mitnahmeeffekte verursachen. So kann es in einzelnen Branchen sogar dazu kommen, dass die Unternehmen in ein Gefangenendilemma getrieben und gezwungen werden, geringfügig Beschäftigte einzustellen, da die Konkurrenz bereits auf die kostengünstigere Beschäftigung umgeschwenkt ist¹⁴⁵. Bereiche, in denen unter Einsatz von geringfügig Beschäftigten ein zusätzliches Arbeitsangebot verzeichnet wird, bedeuten allerdings Wohlfahrtsgewinne¹⁴⁶.

Tatsächlich gibt es für die massenhafte Aufspaltung von sozialversicherungspflichtigen Jobs außer medienwirksamer Einzelfälle¹⁴⁷ keine eindeutigen empirischen Belege¹⁴⁸. Das IW weist auf die missverständlichen Aussagen des ISG hin, die auch ihren Teil dazu beigetragen haben, dass sich „Umwandlungsthese“ verfestigt hat¹⁴⁹:

Das ISG folgert aus den Ergebnissen der Wiederholungs-Bevölkerungsbefragung im Jahr 1997, dass sich die Umwandlung sozialversicherungspflichtiger in sozialversicherungsfreie

¹⁴⁴ Weber (1998), Seite 50

¹⁴⁵ Weber (1998), Seite 51

¹⁴⁶ Weber (1998), Seite 51

¹⁴⁷ Das Handelsblatt (23./24.07.1988) schildert einen Einzelfall, bei dem die Stelle einer Verkäuferin aufgeteilt wurde in vier geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Diese Quelle wird zitiert von Bittner (1998), Seite 25; Weinkopf (1997), Seite 26

¹⁴⁸ Vgl. Fuest (1999), Seite 225

¹⁴⁹ IW (1999a), Seiten 5 f.

Beschäftigung „verstärkt als neues Problem darstellt“¹⁵⁰. Begründet wird die Aussage damit, dass 9% der Befragten (3%: „trifft voll zu“; 6%: „trifft zum Teil zu“) angeben, dass der Arbeitgeber die Arbeitszeit und das Entgelt bis unter die Geringfügigkeitsgrenze gekürzt hat. Gleichzeitig wird angemerkt, dass dieser Effekt eher von Fluktuationsprozessen verursacht ist als von Arbeitszeitherabsetzungen. Aus den Ergebnissen der von ISG/Kienbaum im Jahr 1999 durchgeführten qualitativen Fallstudien bei 54 Unternehmen ergibt sich, dass es neben den geringeren Lohnkosten jedoch auch die flexiblen Einsatzmöglichkeiten von geringfügig Beschäftigten sind, die diese Beschäftigungsform so attraktiv machen. Von den Unternehmen werden hier als Motive angeführt:

- „Die zeitliche Verteilung des täglichen oder wöchentlichen Gesamtaufwandes, der im Tätigkeitsbereich der geringfügig Beschäftigten zu bewältigen ist, erlaube keinen wirtschaftlichen Einsatz von Vollzeit- oder Teilzeitkräften
- Die zur kontinuierlichen Aufgabenbewältigung erforderliche Flexibilität – z.B. kurzfristige Verfügbarkeit zusätzlicher Arbeitskräfte bei Ausfall von Stamm-Mitarbeitern oder zur Bewältigung von Auftragsspitzen“¹⁵¹

Nach Bittner/Dingeldey/Strauf/Weinkopf bestehen für die Arbeitgeber aufgrund des Kostenvorteils bei geringfügiger Beschäftigung und der hohen Flexibilität Anreize, Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse aufzuspalten¹⁵². Ochs vertritt ebenfalls die Meinung, dass es zu einer Aufteilung in den letzten Jahren gekommen ist und zitiert als Beleg eine Meldung der Gewerkschaft HBV, aus der sich ergibt, dass im Zeitraum 1991 bis 1996 ein Verlust von 140.000 Vollzeitarbeitsplätzen eingetreten sei, die „zum Teil“ durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ersetzt wurden¹⁵³. Als ein weiterer Beleg für diese These wird angeführt, dass die Wachstumsraten von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in den Jahren vor 1999 höher waren als die Wachstumsraten von typischen Beschäftigungsverhältnissen¹⁵⁴.

Dagegen sieht das IW in den unterschiedlichen Wachstumsraten ein Indiz für die zusätzliche Arbeitsnachfrage neben den regulären Beschäftigungsverhältnissen. Nach den Statistiken der BA stieg die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse überdurchschnittlich gerade dort, wo auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Stellen stark anstieg (von Mitte 1999 bis Mitte 2000 stieg beispielsweise Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse im Immobiliengewerbe um 9%, die geringfügigen Arbeitsplätze mehrten sich um 13%). Dies

¹⁵⁰ ISG (1997)

¹⁵¹ ISG/Kienbaum (1999), Seite 58

¹⁵² Vgl. Bittner (1998)

¹⁵³ Ochs (1999), Seite 226; Ochs (1997), Seite 644

widerspricht somit einer behaupteten Aufspaltung¹⁵⁵. Wagner argumentiert, dass sich das Wachstum bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen vielmehr aus dem „Strukturwandel zugunsten von Dienstleistungen“ ergibt und dass eine Vielzahl der Jobs neu geschaffen wurde¹⁵⁶. Die Entwicklung dieser Beschäftigungsverhältnisse lässt sich begründen in der Nachfrage nach Jobs mit flexiblen und kurzen Arbeitszeiten zur Abfederung von Belastungsspitzen¹⁵⁷. Die Gefahr eines vollständigen Ersatzes von Vollzeitarbeitskräften durch geringfügige Beschäftigung ist demnach keine reale¹⁵⁸. Des Weiteren besteht bei den Unternehmen nach wie vor der Bedarf nach einer (langfristigen Vollzeit-) Kernbelegschaft aufgrund der höheren Produktivität¹⁵⁹. Dies bestätigten auch die im Rahmen einer Studie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg geführten Interviews. Hier bestätigte sich, dass von vielen Unternehmen der Einsatz von geringfügig Beschäftigten als kontraproduktiv hinsichtlich Fluktuation und Arbeitsmotivation eingeschätzt wird. Zudem sei auch deswegen der Bedarf an geringfügigen Beschäftigten gestiegen, weil eine Tendenz zum Outsourcing bestimmter Tätigkeiten an Fremdfirmen besteht, die ihrerseits wiederum aufgrund der Art der Tätigkeit verstärkt geringfügig Beschäftigte einsetzen¹⁶⁰. Es handelt sich auch nach Berthold/Jürgensen/Leisner (Hrsg.) nicht um eine Verdrängung, sondern vielmehr um eine zusätzliche Arbeitsnachfrage, die ohne die hohen Steuer- und Abgabenbelastung gar nicht erst entstanden wäre¹⁶¹. Laut den Umfragen des ISG stieg die Zahl der geringfügig Beschäftigten von 1992 bis 1997 um 1,2 Mio. Personen. Die kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse, in denen hauptsächlich saisonale Tätigkeiten ausgeübt werden (z.B. Ernte oder Gastronomie im Sommer), nahmen um 500.000 zu¹⁶². Außerdem wurden 300.000 Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten geschaffen. Hierin sieht Leder einen Nachweis, dass es nicht zu einer Aufteilung sozialversicherungspflichtiger Jobs gekommen ist. Denn weder die zeitlich begrenzte Saisontätigkeit noch die Arbeit in privaten Haushalten wurde bislang in Vollzeitstellen ausgeübt. Die Zunahme der kurzfristigen und der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten erklären fast 80% der Zunahme aller geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse¹⁶³. Im Übrigen kann schon deswegen in diesem Bereich keine Aufteilung von regulären Beschäftigungsverhältnissen stattgefunden haben, da es hier ansonsten eine hohe Arbeitslosigkeit hätte geben müssen. Dies ist jedoch nicht

¹⁵⁴ Buch (1999), Seite 173

¹⁵⁵ IW(2001), Seite 2

¹⁵⁶ Wagner (1998b)

¹⁵⁷ Vgl. Pieroth (1997)

¹⁵⁸ Berthold (1998); vgl. Wöhler (2000), Seite 15

¹⁵⁹ Berthold (1998)

¹⁶⁰ Baki (1999), Seite 29 f., interviewt wurden im Rahmen dieser qualitativen Untersuchung Betriebsräte, Geschäftsführer, Gewerkschaften im Handel, öffentlicher Dienst, Gaststätten

¹⁶¹ Berthold (1998)

¹⁶² Siehe Punkt 2.4.1

¹⁶³ Leder (1999), Seite 24

der Fall¹⁶⁴. Rein rechnerisch kann die Zunahme der geringfügig Beschäftigten von 1992 bis 1997 nicht für den Abbau von 1,8 Mio. regulären Stellen (= Zunahme der Arbeitslosigkeit im gleichen Zeitraum) geführt haben. Denn bei Ersatz einer Vollzeitstelle durch vier geringfügig Beschäftigte hätten rechnerisch gesehen nicht 1,2 Mio. sondern 5,6 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse entstanden sein müssen¹⁶⁵.

3.3.6 Haftungsprobleme bei geringfügiger Mehrfachbeschäftigung

Bei mehrfacher geringfügiger Beschäftigung eines Arbeitnehmers bei verschiedenen Arbeitgebern können unangenehme Haftungsprobleme für den Arbeitgeber entstehen. Hierzu werden die Ergebnisse der rechtlichen Untersuchung von Breiken dargestellt, die die Probleme bei Mehrfachbeschäftigung offenlegt und rechtliche Lösungsmöglichkeiten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzeigt¹⁶⁶.

Grundsätzlich ist die Aufnahme eines geringfügigen Zweitarbeitsverhältnisses nach Artikel 12 Grundgesetz (GG) zulässig, auch dann, wenn damit die gesetzlichen Bedingungen einer geringfügigen Beschäftigung entfallen und die Arbeitgeber – womöglich ohne es zu wissen – zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen verpflichtet werden (s.u.)¹⁶⁷. Übt der geringfügig Beschäftigte nach der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelung mehr als ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis aus, so führt dies zur Zusammenrechnung aller Entgelte sowie der wöchentlichen Arbeitszeiten. Wird dann insgesamt die Geringfügigkeitsgrenze durch die Summe der Entgelte überschritten, so wird jedes Beschäftigungsverhältnis sozialversicherungspflichtig¹⁶⁸. Problematisch ist hierbei, dass jeweils der Arbeitgeber gegenüber den Sozialversicherungsträgern für die nachzuentrichtenden Sozialversicherungsbeiträge als Haftungsschuldner herangezogen wird, obwohl er selbst von der regelwidrigen Beschäftigung keine Kenntnis hatte. Da derartige Missbräuche meist erst im Rahmen einer Sozialversicherungsprüfung auffallen, kann die Inanspruchnahme zu bedrohlichen Liquiditätsengpässen des Arbeitgebers führen, da meistens Beiträge für einen längeren Zeitraum in einer Summe nachgefordert werden. Der Arbeitgeber hat seinerseits gegenüber dem Beschäftigten einen zivilrechtlichen Anspruch auf Erstattung des Arbeitnehmerbeitrags zur Sozialversicherung. Im Regelfall ließe sich der Anspruch sogar theoretisch leicht durchsetzen, da der Arbeitnehmer eine Anzeigepflicht gegenüber dem Arbeitgeber und darüber hinaus schon gem. § 242 BGB herrschender Meinung nach eine Pflicht zur ungefragten Offenbarung bezüglich des

¹⁶⁴ Leder (1999), Seite 25

¹⁶⁵ Leder (1999), Seite 25

¹⁶⁶ Breiken (1999)

¹⁶⁷ Vgl. Breiken (1999), Seite 62

Zweiterarbeitsverhältnisses hat¹⁶⁹. Dieser Anspruch kann sich jedoch oft als wertlos bzw. schwer durchsetzbar erweisen, da der Arbeitnehmer vielleicht gar nicht mehr beschäftigt wird und/oder vermögenslos ist¹⁷⁰. Die Autorin schlägt vertragliche Vereinbarungen vor, um die Gefahr der nachträglichen Inanspruchnahme des Arbeitgebers für Sozialversicherungsbeiträge zu minimieren. Rechtlich nicht zulässig sind vertragliche Vereinbarungen, die ein striktes Nebentätigkeitsverbot innerhalb der geringfügigen Beschäftigung beinhalten oder aber ein besonders Kündigungsrecht im Falle der Nachforderung von Sozialversicherungsbeiträgen vom Arbeitgeber vorsehen (da ein derart pauschal, also unbestimmt formulierter Kündigungsgrund rechtlich unwirksam ist)¹⁷¹. Ebenso wenig zulässig ist eine Vereinbarung, die in einem solchen Fall den Arbeitnehmer auch zur Erstattung auch des Arbeitgeberanteils verpflichtet¹⁷². Möglich wäre jedoch die Vereinbarung einer Vertragsstrafe für den Fall, dass der Arbeitnehmer ein zweites und insofern schädliches geringfügiges Beschäftigungsverhältnis eingeht, als damit nachträgliche Forderungen der Sozialversicherungsträger ausgelöst werden. Die rechtlichen Maßstäbe zur Anerkennung solch einer Vereinbarung sind jedoch strengen Anforderungen zu unterwerfen¹⁷³. Außerdem könnte ein **konstitutives** (abstraktes) Schuldversprechen vereinbart werden. Der Arbeitnehmer verpflichtet sich, eine Erklärung über das mögliche Bestehen von weiteren sozialversicherungsfreien Jobs abzugeben und zugleich im Falle der „Wahrheitswidrigkeit dieser Angaben auch die dem Arbeitgeber daraus entstehenden Aufwendungen, und zwar in Höhe der gesamten Sozialversicherungsbeiträge, zu ersetzen“¹⁷⁴.

3.4 Beurteilungen der Neuregelung zum 01.04.1999

3.4.1 Zahlen und Fakten

3.4.1.1 Kurze Darstellung der Arbeitsmarktzahlen zur geringfügigen Beschäftigung

In den Monaten nach Einführung der gesetzlichen Neuregelung kam es zu massiven Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt der geringfügigen Beschäftigung. Nach den Ergebnissen von ISG/Kienbaum haben zunächst 1,4 Millionen geringfügig Beschäftigte aufgegeben.

¹⁶⁸ siehe Punkt 2.3.2

¹⁶⁹ Breiken (1999), Seiten 56, 60

¹⁷⁰ Breiken (1999), Seite 55

¹⁷¹ Breiken (1999), Seiten 198, 207 ff.

¹⁷² Breiken (1999), Seite 211

¹⁷³ Breiken (1999), Seiten 214 f.. Formulärmäßig formulierte Vertragsstrafen sind laut Breiken nicht zu empfehlen.

¹⁷⁴ Breiken (1999), Seite 226

Anschließend wurden wieder – in der Hauptsache ausschließlich – geringfügig Beschäftigte eingestellt. Es blieb im Sommer 1999 bei einem Nettoverlust von rund 0,7 Millionen Beschäftigungsverhältnissen.

Die folgende Übersicht wurde bereits unter dem Punkt 2.4.3.2 dargestellt. Es handelt sich um die Umfragen zur sozialversicherungsfreien Beschäftigung des SOEP, des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und des ISG¹⁷⁵.

Personen in Tausend	nebenberuflich geringfügig Beschäftigte	ausschließlich geringfügig Beschäftigte	gesamt
1. Quartal 1999	1.700	4.800	6.500
April/Mai 1999	980	4.130	5.110
Veränderung	-720 -42,35%	-670 -13,96%	-1.390 -21,38%
Juni/Aug. 1999	1.100	4.700	5.800
Veränderung (bezogen auf April/Mai 1999)	+120 +12,24	+570 +13,80%	+690 +13,50
Veränderung (bezogen auf 1. Quartal 1999)	-600 -35,29%	-100 -2,08%	-700 -10,77%

Aus dem SOEP ergibt sich eine Reduzierung bei den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten im Jahr 2000 im Vergleich zu 1998 von 26,03%. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um 7,06% gestiegen. Für alle geringfügig Beschäftigten beträgt die Veränderung -6,76%. Nach den Angaben der BA stieg die Anzahl der **ausschließlich** geringfügig entlohnten Beschäftigten von 3,658 Mio. im Juni 1999 auf 4,169 Mio. im Jahr 2002. Die Daten aus der IAB-Erhebung zum Stand September 2001 weisen 3,7 Mio. geringfügig Beschäftigte aus. Dies bedeutet eine Differenz zum BA-Bestand im Juni 2000 von 353.000 Personen. Die Verteilung nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Wirtschaftszweigen ähnelt aber der Anteiligkeit, wie sie auch vor der gesetzlichen Neuregelung festgestellt worden war¹⁷⁶.

¹⁷⁵ ISG/Kienbaum (1999), Seiten 21 f.; Zahlen aus der Bevölkerungsbefragung

¹⁷⁶ Magvas (2001b), Seite 2

3.4.1.2 Strukturveränderungen innerhalb der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse

Zunächst ist es notwendig, die auf die Neuregelung zurückzuführenden veränderten Anreize für die Beschäftigten und die Unternehmen darzustellen. Für die ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat sich nur für den Anteil derjenigen die Anreizstruktur nicht geändert, die bisher pauschalversteuert haben und zugleich nach neuem Recht eine Freistellungsbescheinigung erhalten. Dies ist die Gruppe der verheirateten Frauen. Des Weiteren zeigt sich eine veränderte Anreizstruktur bezüglich der Arbeitsplatzwahl bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten, die bislang nicht pauschal versteuert haben, noch deutlicher allerdings bei den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten¹⁷⁷.

„Aus Unternehmersicht erscheint es folglich rational“, so Schwarze, „geringfügig Nebenbeschäftigte durch geringfügig Alleinbeschäftigte zu substituieren, da für diese in aller Regel nur die pauschale Abgeltung der Sozialversicherungsbeiträge notwendig ist. Außerdem ist davon auszugehen, dass das Arbeitsangebot der geringfügig Alleinbeschäftigten weniger elastisch auf eine Reduzierung des Nettolohns reagiert als das der geringfügig Nebentätigen. In diesem Fall ist die Überwälzung der pauschalen Sozialversicherungsbeiträge bei den geringfügig Alleinbeschäftigten eher möglich.“¹⁷⁸

Wenngleich „weder die Sozialversicherungspflicht noch die Besteuerung ... der breiten Akzeptanz dieser Beschäftigungsform bislang etwas anhaben konnten“, so schlug die Gesetzesänderung jedoch stärker auf die Struktur der geringfügig Beschäftigten durch¹⁷⁹. Nach den Angaben der BA hat die Gesamtanzahl geringfügig Beschäftigter im Juni 2000 im Vergleich zum Vorjahr (+ 395.000 Personen) sogar noch zugenommen¹⁸⁰. Schwarze/Heineck analysieren dagegen die Daten des SOEP aus den Jahren 1998 und 2000: „Hier zeigt sich, dass die Zahl der geringfügig Nebenerwerbstätigen deutlich zurückgegangen ist; dies wurde jedoch durch die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung teilweise kompensiert“¹⁸¹. So lässt sich anhand der SOEP-Daten auch herleiten, dass der Anteil der Schüler und Studenten an den geringfügig Beschäftigten zurückgegangen ist (verglichen mit der Referenzperiode 1994/1996 sank der Anteil dieser Gruppe von 1998 bis 2000 um gut 8%). Es stieg der Anteil derjenigen Personen, die im Vergleich zur Veränderung 1994 zu 1996 nach zwei Jahren eine nebenberufliche Beschäftigung aufgegeben haben, von 28% (1994/96) auf 36% (1998/2000)¹⁸². Bei den Schülern und Studenten resultiert der Rückgang aus dem Anteil der geringfügig Beschäftigten, die bislang durch Vorlage der

¹⁷⁷ Schwarze (2001b), Seite 19 f.

¹⁷⁸ Schwarze (2001b), Seite 5

¹⁷⁹ Magvas (2001a), Seite 10

¹⁸⁰ Magvas (2001a), Seite 10

¹⁸¹ Schwarze (2001a), Seite 1

¹⁸² Schwarze (2001a), Seite 2

Lohnsteuerkarte („Netto gleich Brutto“) im Regelfall nicht besteuert worden sind. Gesunken sind die Zuläufe zur geringfügigen Beschäftigung aus der Nichterwerbstätigkeit von 19% auf 15% in der Vergleichsperiode 1994-1996. Letzteres ist das nach Schwarze u.U. auf sinkende Bereitschaft der Unternehmen zurückzuführen, Schüler und Studenten einzustellen¹⁸³.

Entscheiden sich die geringfügigen Beschäftigten nicht, durch Mehrarbeit die höheren Abschläge auszugleichen, da sie den Wert der Freizeit relativ höher bewerten, kommt es zur Aufgabe des Jobs (Substitutionseffekt)¹⁸⁴. Nach den Daten des SOEP scheint der Substitutionseffekt zu überwiegen, da der „Anteil der Nebenerwerbstätigen, die ihre Tätigkeit“ von 1998 bis 2000 „beibehalten haben, um fünf Prozentpunkte auf nur noch 44%“ gesunken ist (verglichen mit dem Anteil derjenigen, die ihre geringfügig Nebenerwerbstätigkeit in der Periode 1994-1996 aufgegeben haben); bei den nebenberuflich geringfügig beschäftigten Frauen sinkt dieser Anteil sogar um 20% auf 40% in der Periode 1998/2000¹⁸⁵.

Die Veränderungen im Segment der geringfügig Beschäftigten hat nach Auffassung von Schwarze nicht zu dramatischen Veränderungen geführt. Es kam lediglich zu einem Rückgang bei den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten und zu einer tendenziellen Zunahme bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten¹⁸⁶.

„Insofern ist auch wenig überraschend, dass die von Seiten mancher Branchen im Vorfeld angeführten Befürchtungen, dass einzelne Segmente in vor allem Dienstleistungsbereichen, wie etwa das Zeitungsaustragen und die Gebäudereinigung, nach der Reform unter erheblichem Arbeitskräftemangel würden leiden müssen, in den hier vorliegenden Ergebnissen keine Bestätigung finden.“¹⁸⁷

Dagegen interpretiert das IW aus den Zahlen der ISG/Kienbaumstudie, dass es sehr wohl einen gravierenden Abbau gegeben hat. Es kommt somit zu negativen Beschäftigungseffekten und darüber hinaus zu Einkommenseffekten bei den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten, die ihren Job aufgeben mussten¹⁸⁸. Ein positiver Effekt ergibt sich allenfalls für die Arbeitslosenstatistik, die seit August 2000 auch die geringfügig Beschäftigten als Arbeitsplatzzugänge erfasst¹⁸⁹.

Aus der nachstehenden Aufstellung, die aus der repräsentativen Umfrage von ISG/Kienbaum entnommen ist, ergibt sich ein Widerspruch zu den Aussagen von

¹⁸³ Schwarze (2001a), Seite 2

¹⁸⁴ Schwarze (2001a), Seite 4

¹⁸⁵ Schwarze (2001a), Seite 4

¹⁸⁶ Schwarze (2001a), Seite 5; Schwarze (2001b), Seite 20

¹⁸⁷ Schwarze (2001b), Seite 20

¹⁸⁸ IW(2000a), Seite 5

Schwarze¹⁹⁰. Bei dem Vergleich des Umfangs der geringfügigen Beschäftigung vor und nach der Neuregelung kommt es auch darauf an, welchen Zeitpunkt man nach der Umsetzung der Neuregelung wählt. Die von Schwarze herangezogenen Daten beziehen sich auf das Jahr 2000 und spiegeln keinen umfassenden Beschäftigungsrückgang wider. Nimmt man jedoch den Zeitpunkt Mitte 1999 als Vergleichszeitpunkt zu den Daten vor der Neuregelung, so lassen sich tatsächlich auch massive absolute Beschäftigungsverluste erkennen, die später teilweise durch neue ausschließlich geringfügig Beschäftigte wieder aufgefüllt wurden. Hier macht Althammer unter Hinweis auf die Daten aus dem vorgenannten ISG/Kienbaum-Gutachten deutlich, dass zwischen diesen Vergleichszeitpunkten 700.000 Jobverluste zu verzeichnen waren¹⁹¹. Unmittelbar nach dem 31.03.1999 kam es zunächst zu 1,4 Millionen¹⁹² Kündigungen.

Von den strukturellen Verschiebungen waren nach ISG/Kienbaum vor allem die nebenberuflichen Beschäftigungsverhältnisse der folgenden Branchen/Wirtschaftszweige betroffen:

Veränderung geringfügig nebenberuflicher Beschäftigter im Zeitraum 1. Qu. 1999 – August 1999	
Industrie	-54%
Öffentliche Arbeitgeber	-53%
Verkehrsgewerbe	-34%
Gastgewerbe	-34%
Sonstiges Handwerk	-33%
Gebäudereinigungshandwerk	-32%
Wohlfahrtsverbände, Vereine, etc.	-29%
Handel	-25%
Medien, Zeitungszusteller, -verlage	-21%

Auch wenn sich der Bestand bis August 1999 teilweise wieder stabilisiert hat, muss betont werden, dass diese strukturellen Verschiebungen vor allem zwischen nebenberuflich und ausschließlich geringfügig Beschäftigten enorme Kosten bei den Unternehmen ausgelöst haben. Die strukturellen Verschiebungen innerhalb der geringfügig Beschäftigten zeigen sich auch im Vergleich der Familieneinkommen von geringfügig Beschäftigten vor und nach der Reform¹⁹³. Während die ausschließlich geringfügig Beschäftigten tendenziell eher in den

¹⁸⁹ IW (2000b), Seite 7; vgl. auch FAZ (06.08.1999)

¹⁹⁰ Schwarze (2001b), Seite 20

¹⁹¹ Althammer (2002), Seite 92

¹⁹² ISG/Kienbaum (1999), Seite 20

¹⁹³ siehe oben Tabelle unter Punkt 2.4.3.2

mittleren Einkommenskategorien angesiedelt sind, verteilen sich die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten gleichmäßig auf alle Einkommensstufen. Da jedoch die zahlreichen aufgegebenen nebenberuflichen Beschäftigungsverhältnisse durch ausschließlich geringfügig Beschäftigte ersetzt wurden, ergibt sich insgesamt eine Benachteiligung für die Bezieher niedrigerer Einkommen¹⁹⁴. So überrascht es auch nicht, dass unter Berücksichtigung des Status der geringfügig nebenberuflich Beschäftigten im Zeitraum April – August 1999 der höchste Rückgang (-47%) geringfügiger Beschäftigung bei den Arbeitern zu finden ist (gegenüber: -15% Selbständige, -23% Beamte, -21% Auszubildende, -33% Angestellte); bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind vor allem die Rentner (-17%)¹⁹⁵.

3.4.1.3 Ergebnisse von Unternehmensumfragen

Die ISG/Kienbaum-Studie verwertet 2.327 schriftlich ausgefüllte Fragebögen von zufällig ausgewählten Unternehmen in den Bundesländern NRW, Niedersachsen und Sachsen. Die Befragung erfolgte in den Monaten Juni bis Oktober 1999¹⁹⁶. Die Unternehmen wurden nach ihrem Urteil zur Neuregelung befragt. Die %-Angaben spiegeln den Anteil der Unternehmen wieder, die die Aussagen mit „trifft zu“ und „trifft sehr zu“ beantwortet haben.

1.	Kündigung durch geringfügig Beschäftigte	61%
2.	Stark steigende Kosten	57%
3.	Es werden keine Mitarbeiter mehr gefunden, die auf dieser Basis arbeiten	55%
4.	Geringerer Ertrag	53%
5.	Entlassung geringfügig Beschäftigter	26%
6.	Neuregelung von geringer wirtschaftlicher Bedeutung	25%
7.	Einschränkung des Angebotes an Spitzen- und Saisonzeiten	22%
8.	Preiserhöhungen	17%
9.	Generelle Angebotsreduktion	16%
10.	Reduktion von Betriebslauf- und Öffnungszeiten	8%

Quelle: ISG/Kienbaum (1999), Seite 68

Drei Viertel der Unternehmen beklagen, dass die Neuregelung zu bürokratisch ist (76%) und dass durch sie die Unternehmen in Schwierigkeiten kommen (74%). 61% der Unternehmen

¹⁹⁴ Althammer (2002), Seiten 92 f.

¹⁹⁵ ISG/Kienbaum (1999), Seite 26

¹⁹⁶ ISG/Kienbaum (1999), Seiten 10 f.

gaben an, dass durch die Neuregelung Arbeitsplätze verloren gehen, und die Hälfte der Unternehmen (49%) ist der Ansicht, dass sie selbst und die Mitarbeiter zu wenig über die Details informiert gewesen waren¹⁹⁷.

Besonders betroffen sind Unternehmen des Gast- und Reinigungsgewerbes und Arbeitsplätze bei den Zeitungsverlegern und -zustellern. So sehen 90% der Unternehmen der zuletzt genannten Branche die bürokratische Belastung als kritisch. Im Gebäudereinigungshandwerk und bei den Zeitungsverlagen und –zustellern sind die Unternehmen zu 91% und im Gastgewerbe zu 79% der Auffassung, dass sie durch die Neuregelung in Schwierigkeiten kämen¹⁹⁸. Argumentiert wird jedoch, dass diese Verhältnisse bei den Zeitungsverlagen und –zustellern „nicht viel über das Ausmaß der Betroffenheit oder Probleme aussagt, die in den Branchen durch die Neuregelung ausgelöst wurden“, da in diesen Branchen die dadurch entstandene Lücke am häufigsten geschlossen wurde und die Branche insgesamt mit 19% Kündigungen eine unterdurchschnittliche Betroffenheit ausweist¹⁹⁹. Auf die Kündigungen wurde nach der Umfrage vor allem mit der Suche nach geringfügig Beschäftigten mit Freistellungsbescheinigung (73%), mit Überstunden (52%) und mit der Einschränkung oder Streichung der von geringfügig Beschäftigten ausgeübten Tätigkeiten (46%) reagiert²⁰⁰. Durch die Kündigungen und die damit verbundenen Folgewirkungen gab es sogar bei 40% der Unternehmen Qualitätsprobleme²⁰¹.

Im 4. Quartal wurde eine Erhebung des **Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** durchgeführt. An der Betriebsbefragung haben sich 3.500 Betriebe in West- und 4.000 Betriebe in Ostdeutschland beteiligt²⁰². Danach gaben in Westdeutschland 36% (Ost 25%) an, dass sie die geringfügig Beschäftigten ersatzlos gestrichen haben und 32% (Ost 20%) deren ersatzlose Einschränkung. 29% in West- und 20% in Ostdeutschland haben geringfügige Beschäftigung durch Überstunden ausgeglichen. Eine Einschränkung von Produktion bzw. Leistung und die Vergabe von Leistungen an Subunternehmer als Reaktion auf die Kündigungen von geringfügig Beschäftigten gaben jeweils 26% der Betriebe in Westdeutschland an (Ost jeweils 13%)²⁰³. Als Ergebnis der Befragung stellte sich auch heraus, dass weniger als die Hälfte aller Betriebe, die nach Inkrafttreten der Neuregelung geringfügig Beschäftigte gesucht haben, die Frage, ob es genug geringfügig Beschäftigte

¹⁹⁷ ISG/Kienbaum (1999), Seite 67

¹⁹⁸ ISG/Kienbaum (1999), Seite 68

¹⁹⁹ ISG/Kienbaum (1999), Seite 69

²⁰⁰ ISG/Kienbaum (1999), Seite 70; Überstunden werden in der Gastronomie gemacht: FAZ (25.07.1999)

²⁰¹ Ergebnis der **qualitativen** Fallstudie von ISG/Kienbaum (1999), Seite 76

²⁰² Magvas (2001a), Seite 2

²⁰³ Magvas (2001a), Seite 1

gäbe, bejahte²⁰⁴. Wenn man sich die gravierenden Folgen für einzelne Branchen vor Augen führt, die sich aus der zuvor beschriebenen ISG/Kienbaum-Studie ergeben, so ist es erstaunlich, dass das IAB meldet, dass nur eine „Minderheit von 22 % der westdeutschen und 9 % der ostdeutschen Betriebe über nennenswerte Wirkungen des Gesetzes“ berichtet²⁰⁵.

Von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. in Köln wurde unmittelbar nach dem 01.04.1999 eine Blitzumfrage in Auftrag gegeben²⁰⁶. Es wurden schriftliche Fragebögen in der Zeit vom 06. bis 14. Mai 1999 an 460 Mitgliedsunternehmen ausgegeben. Rückgelaufen sind 147 Fragebögen von 100 Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 50 Mio. DM (Gruppe 1), 17 mit einem Jahresumsatz von 50 bis 100 Mio. DM (Gruppe 2), 18 mit einem Jahresumsatz von 100 bis 500 Mio. DM (Gruppe 3) und 12 mit einem Jahresumsatz von über 500 Mio. DM (Gruppe 4). Alle Unternehmen bescheinigen der Neuregelung, dass sie zu erheblichen Problemen führt. Am meisten stören die Unternehmen der höhere Verwaltungsaufwand und die höheren Lohnnebenkosten. In den Gruppen 1+2 ist der Anteil der geringfügig Beschäftigten 20%, in der Gruppe 3 10% und in Gruppe 4 6%. In 72% der Unternehmen wurde geringfügige Beschäftigung eingeschränkt. 69% aller Unternehmen gaben an, dass in ihren Betrieben geringfügig Beschäftigte selbst gekündigt hatten, und 17% der Unternehmen haben geringfügig Beschäftigte entlassen. Die Ergebnisse der IAB/Kienbaum-Studie und die BAG-Umfrage zeigen deutliche Übereinstimmungen.

3.4.2 Handlungsalternativen der Beschäftigten

Die Verteuerung der Lohnkosten bei nebenberuflich geringfügigen Beschäftigten kann entweder durch Ausdehnung der Arbeitszeit im Hauptjob oder aber im geringfügigen Nebenjob ausgeglichen werden, sofern eine Präferenz besteht, das Einkommensniveau zu halten (Einkommenseffekt). Wird jedoch die Freizeit als wertvoller eingeschätzt, kommt es zu einem Substitutionseffekt, und der nebenberuflich geringfügig Beschäftigte gibt den Nebenjob auf²⁰⁷. Es kommt dann zur Ausdehnung der Tätigkeit im Hauptjob, wenn der Bruttolohn für zusätzliche Arbeit dort höher ist. Nach Schwarze ist oft die fehlende Möglichkeit, im Hauptjob Mehrarbeit zu leisten, gerade der Grund, weshalb der Beschäftigte der geringfügigen Nebenerwerbstätigkeit nachgeht²⁰⁸. Für diese Beschäftigten ist daher die Ausdehnung der Tätigkeit im Hauptjob keine Alternative. Die Ausdehnung der geringfügigen Beschäftigung stößt auf die Restriktionen des Arbeitgebers sowie auf die der

²⁰⁴ Magvas (2001a), Seite 3

²⁰⁵ Magvas (2001a), Seite 11

²⁰⁶ BAG (1999), Seite 2

²⁰⁷ Schwarze (2001a), Seite 4

Geringfügigkeitsgrenze. Eine mögliche Mehrarbeit im geringfügigen Nebenjob ist nur für diejenigen eine Alternative, die bislang die Geringfügigkeitsgrenze noch nicht ausgeschöpft haben.

Da jedoch die Bewertung von Freizeit subjektiv ist, können die Reaktionen der Nebentätigen auf die Neuregelung nicht eindeutig prognostiziert werden²⁰⁹. Schwarze geht davon aus, dass es vermutlich nicht in dem Maße zum Rückgang der Nebenerwerbstätigkeit kommen wird, wie von den Dienstleistungsbranchen befürchtet. Die Gründe sind nach seiner Auffassung, dass zum einen der Anteil ausbezahlter Überstunden gegenüber den „abgefeierten“ Überstunden in den letzten Jahren zugenommen hat und so zusätzliche Freiräume geschaffen werden, auch in Zukunft nebenerwerbstätig zu sein, und zum anderen ergeben sie sich aus der Annahme, dass die Ausweitung der Haupttätigkeit in den meisten Fällen nicht möglich ist. Zur Schwarzarbeit wird es dagegen nur in wenigen Fällen (z.B. in der Gastronomie) kommen, da dies voraussetzt, dass auch der Arbeitgeber illegale Beschäftigung billigt²¹⁰. Eine weitere Alternative ist die unveränderte Ausübung der geringfügigen Beschäftigung unter Inkaufnahme des niedrigeren Nettoverdienstes²¹¹.

Neben den bereits genannten Handlungsalternativen der Beschäftigten, der Aufgabe oder Ausweitung des Beschäftigungsverhältnisses sowie der Schwarzarbeit, nennt Löwisch noch die Möglichkeit, ein kurzfristiges statt ein geringfügig entlohntes Beschäftigungsverhältnis einzugehen, oder aber den Übergang in die Selbständigkeit²¹². Bei einem kurzfristigen Beschäftigungsverhältnis ist jedoch zu überprüfen, ob nicht die Grenze von 50 Tagen bzw. 2 Monaten innerhalb von 12 Monaten überschritten wird und das Beschäftigungsverhältnis nicht regelmäßig oder berufsmäßig ausgeübt wird. Bei der Selbständigkeit muss darauf geachtet werden, dass die gesetzliche Vermutung eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses nach § 7 SGB IV widerlegt werden kann (Scheinselbständigkeit)²¹³.

3.4.3 Von der Neuregelung nicht aufgegriffene Kritikpunkte

Hinter den vom Gesetzgeber mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigten zum 01.04.1999 angestrebten Veränderungen standen die folgenden Motive: Frauen sollten sozial besser abgesichert, eine weitere Aufteilung sozialversicherungspflichtiger Jobs sollte verhindert und mittelfristig die geringfügige Beschäftigung eingedämmt werden. Des

²⁰⁸ Schwarze (1999), Seite 3

²⁰⁹ Schwarze (1999), Seite 3

²¹⁰ Schwarze (1999), Seite 6

²¹¹ Schwarze (2001b), Seite 4

²¹² Löwisch (1999), Seiten 742 f.

²¹³ Löwisch (1999), Seite 743

Weiteren sollten die Sozialversicherungssysteme entlastet und eine bessere Kontrollmöglichkeit implementiert werden²¹⁴. Die Kritikpunkte bisher fehlender sozialer Absicherung der geringfügig Beschäftigten sowie der vermeintlichen Aufteilung von sozialversicherungspflichtigen Jobs wurden vom Gesetzgeber aufgegriffen. Im Abschnitt 3.3.5 wurden bereits Argumente aufgezeigt, aus denen sich ergibt, dass es bislang gar nicht oder nur zu einer unbedeutenden Aufteilung von sozialversicherungspflichtigen Jobs gekommen ist. Hinsichtlich der sozialen Absicherung geringfügig Beschäftigter sind sich die meisten Autoren einig, dass keine Verbesserung erreicht wurde. Ausführlich wird dieser Aspekt unter Punkt 3.4.4.1 dargestellt. Der insbesondere von Schwarze aufgeworfenen Kritik fehlender Anreize für verheiratete Frauen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, wurde nicht Rechnung getragen. Durch die Einführung der Freistellungsbescheinigung ist hier noch ein weiterer Rückgang festzustellen. Unverändert geblieben ist auch die Geringfügigkeitsfalle, die Arbeit jenseits der Geringfügigkeitsgrenze unattraktiv macht. Lediglich bei Nebentätigen, deren Arbeit jedoch so teuer geworden ist, dass von einer Förderung der Teilzeitarbeit nicht die Rede sein kann, kommt es zu einer teilweisen Aufhebung der Geringfügigkeitsfalle. Die Neuregelung stellt jedoch nach der Auffassung des IW keine geeignete Maßnahme dar, um die schwierige Lage von Niedrigqualifizierten zu verbessern, was jedoch notwendig gewesen wäre. Eine Belebung des Arbeitsmarktes ist daher auch nicht zu erwarten²¹⁵. Aufgrund der nun gestiegenen Lohnnebenkosten hat sich die Differenz zu den Kosten der regulären Arbeit vermindert, was wiederum je nach Fallgruppe die sog. Geringfügigkeitsfalle etwas entschärft. Trotzdem bestehen weiterhin Inkonsistenzen bei der Nettolohnentwicklung. Das Problem ist an dieser Stelle etwas facettenreicher geworden. Die bisher angemahnte Verletzung des Solidarprinzips, ausgelöst durch die aufgezeigten Einnahmeausfälle in der Sozialversicherung, dürfte sich zugunsten der Sozialversicherungen entkräftet haben. Das Ergebnis der Mehreinnahmen aufgrund der Neuregelung wird in Abschnitt 3.4.4.1 erläutert. Die neue steuerliche Behandlung wirft neue Problemfelder auf. Die Überwälzung der Lohnsteuer ist jetzt nur noch in den wenigsten Fällen ein Problem für die Beschäftigten. Beide Punkte werden unter 3.4.4.2 behandelt. Im Hinblick auf die bislang kritisierte arbeits- und tarifrechtliche Benachteiligung der geringfügig Beschäftigten hat die Neuregelung keine Reformschritte eingeleitet.

²¹⁴ siehe Punkt 2.5.1

3.4.4 Neue Problemfelder der geringfügigen Beschäftigung

3.4.4.1 Einführung von Sozialversicherungsbeiträgen bei geringfügiger Beschäftigung

Geringfügig Beschäftigte mit einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung unterliegen mit den geringfügigen Einkünften der regulären Beitragspflicht in der Sozialversicherungspflicht. Für ausschließlich geringfügig Beschäftigte sind pauschale Sozialversicherungsbeiträge abzuführen. Es kann aber für eine volle Beitragspflicht optiert werden. Der Gesetzgeber hat die Einführung der pauschalen Sozialversicherungsbeiträge und die beschriebene Optionsmöglichkeit damit gerechtfertigt, eine bessere soziale Absicherung für die (ausschließlich geringfügig) Beschäftigten zu schaffen. Nennenswerte Ansprüche an die Sozialversicherungssysteme werden mit den pauschalen Beiträgen aber nicht aufgebaut²¹⁶. Es entsteht ein Rentenanspruch von lediglich rund 2,16 € und nur 1,4 Pflichtbeitragsmonate können angerechnet werden, wenn die geringfügige Beschäftigung ein Jahr lang ausgeübt wird (Rechtsstand 2001)²¹⁷. Dieser minimale Anspruch dürfte auf jeden Fall keine „adäquate Rechtfertigung für die eingeführten Restriktionen darstellen“²¹⁸. Sofern der geringfügig Beschäftigte auf die Sozialversicherungsfreiheit verzichtet und selbst noch 7,1 % (2001) Rentenversicherung zuzahlt, erhält er die regulären Leistungen aus der Rentenversicherung (Anspruch auf Rehabilitation, Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, vorgezogene Altersrenten, Rentenberechnung nach Mindesteinkommen). Der Rentenanspruch nach einem Jahr geringfügiger Beschäftigung beläuft sich dann auf 3,43 €. Außerdem werden 12 Pflichtbeitragsmonate erworben²¹⁹. Tatsächlich haben aber im Jahr 1999 lediglich 140.000 Personen von dieser Regelung Gebrauch gemacht²²⁰. Von den im Jahr 2000 1,2 Mio. bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) neu angemeldeten geringfügig Beschäftigten machten lediglich 37.692 Personen von der freiwilligen Aufstockung Gebrauch (davon 32.821 Frauen und 4.871 Männer)²²¹. Frauen sind somit circa siebenfach häufiger an der Rentenversicherungspflicht interessiert als Männer. In Anbetracht des geringen Interesses der geringfügigen Beschäftigten am vollen Leistungsspektrum der Sozialversicherung und der minimalen Ansprüche bei lediglich pauschaler Beitragsabführung kann somit festgestellt werden, dass der Gesetzgeber das Ziel, den geringfügig Beschäftigten eine bessere soziale Absicherung zukommen zu lassen, nach Althammer nicht erreicht hat²²². Auch Ochs vermutet, dass es dem Gesetzgeber bei der Einführung der partiellen Sozialversicherungspflicht vielmehr um die finanzielle Entlastung

²¹⁵ IW (2003), Seiten 28 f.

²¹⁶ Schwarze (2001b), Seite 20

²¹⁷ Bundesminister Riester (2001), Stichwort „Rentenversicherung“ unter 2.3.2

²¹⁸ Kreuder (1999), Seite 27

²¹⁹ Bundesminister Riester (2001), Stichwort „Rentenversicherung“ unter 2.3.3

²²⁰ Althammer (2002), Seite 95

²²¹ BfA (2002a), Seite 14

²²² Vgl. Althammer (2002), Seite 95

der Sozialversicherungsträger als um die bessere soziale Absicherung der Beschäftigten ging. Es wurde lediglich eine Option auf bessere Altersvorsorge angeboten²²³.

Da insbesondere für die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten die Lohnnebenkosten erheblich gestiegen sind, wurden durch die Neuregelung nebenberuflich geringfügig Beschäftigte durch ausschließlich geringfügig Beschäftigte substituiert. Bei Letztgenannten vermutet Schwarze, dass diese weniger elastisch auf Nettolohnkürzungen reagieren und es somit im Regelfall zu einer Überwälzung der pauschalen Beiträge zur Sozialversicherung auf die Beschäftigten kommt wie auch bisher bei der pauschalen Lohnsteuer²²⁴.

Durch die Einführung der pauschalen Sozialversicherungsbeiträge wurde das Ziel der finanziellen Entlastung der Sozialversicherungen erreicht²²⁵. Die Antwort der Bundesregierung auf die („kleine“) Anfrage der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag²²⁶ vom 16.02.1999 zu den voraussichtlichen Beitragseinnahmen erfolgte am 09.03.1999²²⁷:

Schätzung der Mehreinnahmen in der Sozialversicherung durch die Bundesregierung am 09.03.1999		
in Mrd. DM	1999	ab 2000
Rentenversicherung	1,90	2,85
Krankenversicherung	1,35	2,00
Gesamt	3,25	4,85

Quelle: Bundestags-Drucksache 14/494

Die tatsächlichen Mehreinnahmen in der Sozialversicherung waren höher als geschätzt:

Tatsächliche Mehreinnahmen in der Sozialversicherung		
in Mrd. DM	1999	2000
Rentenversicherung	2,40	3,62
- davon pauschale Beiträge	1,85	- *
- davon aus freiwilliger Aufstockung	0,55	- *
Krankenversicherung	1,60	2,44**
Gesamt	4,00	6,06
Differenz zur Schätzung	+ 0,75	+ 1,21

Quelle: VDR (2000), u.a.

* Zahlen lagen nicht vor

** pauschale Beiträge zur Rentenversicherung der ausschließlichen geringfügigen Beschäftigung (2,93) wurden hochgerechnet für die KV

Die Beiträge, die durch freiwillige Aufstockung der Rentenversicherung eingenommen werden, sind nicht enthalten. Den Einnahmen aus der Rentenversicherung werden später

²²³ Ochs (1999), Seite 229

²²⁴ Schwarze (2001b), Seite 5

²²⁵ Vgl.: Althammer (2002), Seite 94; Landesregierung NRW (2000), Seite 2; Sozialpolitische Information (2000), Seite 211; ISG/Kienbaum (1999), Seite 2

²²⁶ Deutscher Bundestag (14/387)

²²⁷ Deutscher Bundestag (14/494)

²²⁹ Deutscher Bundestag (14/494)

etwa 85 Millionen DM an Leistungsausgaben pro Jahr gegenüberstehen. Bei der Berechnung ist man von einem durchschnittlichen Verdienst von 530 DM pro Monat und durchschnittlich 2,3 Millionen ausschließlich sowie 0,9 Millionen nebenberuflich geringfügig Beschäftigten ausgegangen²²⁹.

Einige Kritiker der alten Regelung hatten immer wieder angemahnt, dass eine soziale Absicherung für diese Beschäftigungsgruppe notwendig ist²³⁰. Es wurde jedoch vergessen, dass der überwiegende Teil der geringfügig Beschäftigten die angeblich fehlende soziale Absicherung selbst nicht als Problem sieht²³¹. Lediglich 19% der geringfügig Beschäftigten haben Interesse an Beiträgen zur Rentenversicherung, aus denen auch Ansprüche entstehen²³². Dies liegt vor allem daran, dass die Beschäftigten in der Familienversicherung mitversichert sind²³³. Nach der Bevölkerungsbefragung des ISG von 1997 waren lediglich 7% der Beschäftigten an einer Beitragszahlung interessiert, weil kein Rentenanspruch besteht, und 15% befürworteten Sozialversicherungsbeiträge, um damit die Rente aufzubessern²³⁴.

3.4.4.2 Folgen der strukturellen Verschiebungen

Bei genauer Betrachtung der Auswirkungen der Neuregelung wird ersichtlich, dass einige Branchen sehr massiv betroffen waren, bis hin zu existenzbedrohendem Arbeitskräfteverlust, andere hingegen kaum²³⁵. Offensichtlich hatte der Gesetzgeber die Konzentration der geringfügigen Beschäftigung auf bestimmte Branchen aufgrund der bislang vorliegenden unvollständigen Datenerhebungen falsch eingeschätzt. Kreuder leitet daraus handwerkliche Mängel bei der Neuregelung ab²³⁶. Dazu kommt noch, dass sich die Neuregelung gerade auf die kleinsten Unternehmen besonders stark ausgewirkt hat. Der Deutsche Industrie- und Handelstag hat im Frühjahr 7.700 Unternehmen zur geplanten Neuregelung befragt²³⁷. Erfasst wurden rund 150.000 geringfügig Beschäftigte nach altem Recht. Nach Auswertung der Ergebnisse konnte zum einen gezeigt werden, dass nicht nur bestimmte Branchen, sondern vor allem auch die Gruppe der kleinsten Unternehmen besonders stark von der geplanten Neuregelung betroffen sind. So befürchten 57% der Unternehmen erhebliche oder sogar existenzbedrohende Auswirkungen der Neuregelung. In den Dienstleistungsbranchen befürchten 64% und im Gastgewerbe 82% der Unternehmen derartige Auswirkungen.

²³⁰ siehe Punkt 3.3.1.1; insbesondere: Bittner (1998); Weinkopf (1997); Ochs (1997); Ochs (1999)

²³¹ Breiken (1999), Seite 22; Kreuder (1999), Seite 27

²³² Breiken (1999), Seite 22

²³³ Althammer (2002), Seite 95; Breiken (1999), Seite 22; IW (2002), Seite 16; Schwarze (1997c), Seite 1

²³⁴ zitiert vom IW (1999a), Seite 7; von Leder (1999), Seite 28 und von Buch (1999), Seite 168

²³⁵ Leder (1999), Seite 26

²³⁶ Kreuder (1999), Seite 27

²³⁷ DIHT (1999)

Je größer das Unternehmen, desto geringer fällt die Angst vor den Auswirkungen aus:

Unternehmen mit einer Beschäftigtenanzahl von	Auswirkung der Neuregelung sind erheblich oder existenzbedrohend
1 bis 10	67%
11 bis 19	66%
20 bis 199	54%
200 bis 499	40%
500 und mehr	41%

Quelle: DIHT (1999), Seite 12

Negative Auswirkungen ergeben sich vor allem aus dem befürchteten Arbeitskräftemangel (76% der Unternehmen), dem erhöhten Bürokratieaufwand (48%) und den höheren Arbeitskosten (44%)²³⁸. Eine Folge der geplanten Mehrbelastung des Faktors Arbeit wird auch in der zunehmenden Schwarzarbeit gesehen²³⁹. Ebenso rechnet die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) mit der Vernichtung legaler Beschäftigung und einer Tendenz zu mehr Schwarzarbeit, da durch die Neuregelung viele geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wegfallen werden und sich diese nicht durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ersetzen lassen. Hier beruft sich der BDA auch auf den Linzer Professor Schneider, der einen Zuwachs von Schwarzarbeit aufgrund der Neuregelung prognostiziert²⁴⁰. Die Schwarzarbeit wird zwangsläufig an Attraktivität gewinnen, wenn die Kosten der Beschäftigung steigen²⁴¹. Auf eine mögliche Zunahme der Schattenwirtschaft weist das IW bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf im Rahmen der Anhörung im Bundestagsausschuss hin. Da der bislang bereits „trendmäßige Anstieg der Schattenwirtschaft“ noch weiter verstärkt werden könnte, lässt sich das erklärte Ziel des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung, nämlich die Schattenwirtschaft einzudämmen, wohl nicht verwirklichen²⁴². Bereits im Jahr 1997 prophezeien Schwarze/Meinhardt/Schupp/Wagner einen Zuwachs von Schwarzarbeit insbesondere in den privaten Haushalten, sofern eine Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte eingeführt würde²⁴³. Ebenfalls ist die Ausweitung der Schattenwirtschaft in den Bargelddbetrieben wie der Gastronomie denkbar²⁴⁴.

In welchem Maße es zu einem Anstieg der Schattenwirtschaft gekommen ist, lässt sich nicht verlässlich abschätzen. Dass es zu einer Zunahme aufgrund der Neuregelung gekommen ist, streitet jedoch kaum jemand ab. Aus der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen im Sommer 1999 in Auftrag gegebenen Studie des ISG und der Unternehmensberatung Kienbaum ergibt sich, dass immerhin 46% der befragten Unternehmen angaben, von

²³⁸ DIHT (1999), Seite 11

²³⁹ DIHT (1999), Seite 9

²⁴⁰ BDA (1999b), Seite 2

²⁴¹ Berthold (1998); vgl. auch IW (2000a), Seite 5

²⁴² IW (1999a), Seite 9

²⁴³ Schwarze (1997c)

geringfügig Beschäftigten auf Schwarzarbeit angesprochen worden zu sein²⁴⁵. Überraschend ist dagegen, wenn die Studie betont, dass die Anzahl von Missbrauchsfällen (nur diejenigen Missbrauchsarten, die vergleichbar sind mit den Regelungen vor und nach dem 31.03.1999) mit der Anwendung der Geringfügigkeitsgrenze nach der Neuregelung zurückgegangen sei²⁴⁶. Diese Aussage ist insoweit erstaunlich, da später angemerkt wird, dass allein bei den bislang ausschließlich geringfügig Beschäftigten von 700.000 Personen ausgegangen wird, die möglicherweise – über den bisherigen Missbrauch hinausgehend – in die Schattenwirtschaft abgewandert sind²⁴⁷. Es ist sehr wahrscheinlich, dass ein Teil derjenigen Personen, die bislang bereits die Geringfügigkeitsgrenze missbräuchlich überschritten haben, nun in der Personengruppe zu erfassen ist, die ISG/Kienbaum in neuer Schattenwirtschaft vermutet. Es wurde auch versäumt, einen steuerlichen Anreiz für die Beschäftigung von geringfügig Beschäftigten in privaten Haushalten einzuführen. Hierdurch ließe sich in diesem Bereich Schwarzarbeit wahrscheinlich mit mehr Erfolg verhindern, als durch ein Meldeverfahren, das sich voraussichtlich als unwirksam herausstellen wird²⁴⁸. Als einen weiteren Grund für die befürchtete Zunahme von Schwarzarbeit bei geringfügiger Beschäftigung nennt die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) die Festschreibung der Geringfügigkeitsgrenze. Dadurch wird die Lohnentwicklung bei geringfügiger Beschäftigung von der allgemeinen Tarifentwicklung abgekoppelt. Als Ausweg bleibt dann oft nur noch die Schwarzarbeit²⁴⁹.

3.4.4.3 Zunahme an administrativem Aufwand

Die hohe Flexibilität der geringfügig Beschäftigten machte diese Beschäftigungsform in der Vergangenheit gerade so attraktiv, insbesondere aber auch der geringe bürokratische Aufwand bei der Abrechnung. Durch die Neuregelung ergibt sich nun ein hoher bürokratischer Aufwand bei den Unternehmen, vor allem in der Lohnbuchhaltung, bei den Sozialversicherungsträgern und Finanzämtern²⁵⁰. Die sehr komplizierte Regelung enthält zahlreiche Sonderregelungen und Ausnahmetatbestände²⁵¹. Der Arbeitgeber muss bei jedem geringfügig Beschäftigten prüfen, welche Sozialabgaben abzuführen sind, und das Meldeverfahren bei den Sozialversicherungen wurde erschwert. Darüber hinaus müssen die Steuerpflichtigen die Freistellungsbescheinigungen beantragen und die Finanzämter diese ausstellen²⁵².

²⁴⁴ Schwarze (1999), Seite 6

²⁴⁵ ISG/Kienbaum (1999), Seite 29

²⁴⁶ ISG/Kienbaum (1999), Seite 33

²⁴⁷ ISG/Kienbaum (1999), Seite 34; vgl. Althammer (2002), Seiten 93 f.

²⁴⁸ Ochs (1999), Seite 230

²⁴⁹ BDA (1999a), Seite 8

²⁵⁰ Rudolph (1999), Seite 3

²⁵¹ Ochs (1999), Seite 229

²⁵² BDA (1999c)

Die Unternehmen haben diese Gesetzesfolgen bereits im Vorfeld erkannt. So rechneten vor dem Inkrafttreten der Neuregelung 48% der vom Deutschen Industrie- und Handelstag befragten Unternehmen mit erheblichen oder sogar existenzbedrohenden Auswirkungen durch höheren bürokratischen Aufwand bei den Minijobs (im Dienstleistungsbereich sind es sogar 51%). Sie befürchten, dass diese deshalb nicht mehr flexibel handhabbar sind²⁵³. Auch der Bundesverband der Betriebskrankenkassen beklagt in der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zum Gesetzesentwurf der Neuregelung, dass das neue Regelwerk noch wesentlich komplizierter sei als die bereits schon komplizierte Vorgängerversion und dass dessen Umsetzung einen „erheblichen Kraftakt“ bedeute²⁵⁴. Ebenfalls trägt die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) in einer Stellungnahme vor demselben Ausschuss im Vorfeld der Gesetzesänderung vor, dass „der administrative Aufwand für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Finanzverwaltung ... in allen Fällen erheblich *zunimmt*“²⁵⁵. Die Anwendung des geplanten § 3 Nr. 39 EStG wird demnach auch zu einem zunehmenden Aufwand bei den Stadtverwaltungen führen, da diese in einer Vielzahl von Fällen Lohnsteuerkarten ausstellen müssen²⁵⁶.

Nach Inkrafttreten der Neuregelung zum 01.04.1999 bewahrheiten sich die vorgenannten Befürchtungen. 76% der von ISG und Kienbaum im Sommer/Herbst 1999 befragten 2.327 Unternehmen bestätigen, dass die neue Geringfügigkeitsregelungen zu bürokratisch sind (die Einschätzung, dass die Neuregelung zu bürokratisch ist, wurde von diesen Unternehmen mit „trifft sehr zu“ und „trifft zu“ bejaht)²⁵⁷. In den Unternehmen, bei denen viele geringfügig Beschäftigte eingesetzt werden, steigen die Kosten der Personalverwaltung besonders stark. So ergibt sich aus der ISG/Kienbaum-Studie, dass jeder Beschäftigte bei einer anderen Krankenkasse zu führen ist. Es kommt zu zusätzlichem Schriftverkehr und vermehrten Meldungen. Darüber hinaus muss die EDV angepasst werden²⁵⁸. Die einmaligen Umstellungskosten je geringfügig Beschäftigtem betragen laut ISG/Kienbaum im Durchschnitt 15 bis 50 DM in kleineren und 25 bis 75 DM in größeren Unternehmen. Dazu kommen laufende Kosten je geringfügig Beschäftigtem von monatlich 4 bis 15 DM²⁵⁹. Auch Grewer/Reindl erfahren im Rahmen ihrer qualitativen Befragung von den Unternehmen, dass sogar der Steuerberater, der vermehrt aufgesucht werden musste, teilweise überfragt war²⁶⁰.

²⁵³ DIHT (1999), Seite 11

²⁵⁴ Bundestag (1999b)

²⁵⁵ BDA (1999a), Seite 19

²⁵⁶ BDA (1999a), Seite 17

²⁵⁷ ISG/Kienbaum (1999), Seite 67

²⁵⁸ ISG/Kienbaum (1999), Seite 79

²⁵⁹ ISG/Kienbaum (1999), Seite 83

²⁶⁰ Grewer (2000), Seite 52

3.4.4.4 Rechtliche Aspekte der Neuregelung

Die neuen Geringfügigkeitsregelungen verursachen in gleicher Weise wie auch schon die alte Regelung in der Praxis einige rechtliche Probleme, die bereits unter Punkt 3.3 erläutert wurden. Die Haftungsproblematik hat sich für den Arbeitgeber durch die Einführung der partiellen Sozialversicherungspflicht noch weiter verschärft. Außerdem wirft die Neuregelung auch verfassungsrechtliche Fragen auf, die im Folgenden dargestellt werden. Durch eine Erweiterung im Nachweisgesetz wird allerdings mehr Rechtssicherheit für die Beteiligten geschaffen. Für die Arbeitsverträge ist nunmehr die Schriftform für einen größeren Anwenderkreis vorgeschrieben²⁶¹. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA) sieht diese „bürokratische Aufblähung“ hingegen als nicht begründet an, da die Regelungen über die europarechtlichen Vorgaben hinausgehen (Richtlinie 91/533/EWG vom 14.10.1991)²⁶². Auf die neuen Meldepflichten und die dadurch verursachten Kosten wurde bereits unter 3.4.4.3 (siehe auch 2.3.1.2) eingegangen.

Bei unterschiedlichen Konstellationen kann sich nachträglich im Rahmen einer Sozialversicherungsprüfung eine Sozialversicherungspflicht für vermeintlich geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ergeben. Hierbei muss noch nicht einmal ein vorsätzlicher Missbrauch bestanden haben, wie die Nichteinhaltung der Einkommens- oder Arbeitszeitgrenzen²⁶³. Diese Situation kann sich auch dadurch ergeben, dass Besonderheiten und Ausnahmeregelungen aufgrund der Komplexität einfach nicht erkannt wurden. Eine besonders schwerwiegende Falle für den Arbeitgeber ergibt sich aus dem sog. Anspruchsprinzip bei der Überprüfung der Geringfügigkeitsgrenze im Rahmen von Sozialversicherungsprüfungen. Diese Problematik wird auch als „**Phantomlohn-**“ oder „**Phantomentgelt-Beitragserhebung**“ bezeichnet. Aus den meisten Tarifverträgen ergibt sich, dass geringfügig Beschäftigte ebenso wie alle übrigen Beschäftigten Anspruch auf Urlaubs-, Weihnachtsgeld, Lohnfortzahlung und andere Zusatzleistungen haben. Darüber hinaus muss auch mindestens der tarifliche Lohn bezahlt werden. Werden die gesetzlichen Mindestanforderungen unterschritten, kann es zu hohen Nachzahlungen in der Sozialversicherung kommen. Dies gilt unabhängig davon, ob eine derartige Abweichung im Einvernehmen mit dem Beschäftigten vereinbart wurde. Dem liegt eine geänderte Prüfungspraxis bei Sozialversicherungsprüfungen zugrunde. Zur Überprüfung der Geringfügigkeitsgrenze wird nicht auf das tatsächlich gezahlte Entgelt, sondern auf die rechtlichen Entgelt**ansprüche** der Arbeitnehmer abgestellt. In vielen Fällen führt das dazu, dass das Beschäftigungsverhältnis nicht mehr geringfügig und damit voll sozialversicherungspflichtig ist. Das heißt, es werden Sozialversicherungsbeiträge auf einen

²⁶¹ Löwisch (1999), Seite 741

²⁶² BDA (1999a), Seite 16

²⁶³ ISG/Kienbaum (1999), Seite 31

fiktiven Lohn erhoben (= **Phantomlohn**). Diese Umstellung der Prüfungspraxis ergab sich aus einer gesetzlichen Änderung, die 1996 in mehreren Schritten die Prüfungszuständigkeit von den Krankenkassen (§ 28p SGB IV) auf die Rentenversicherungsträger übertragen hat²⁶⁴. Die Krankenkassen waren bis dahin eher großzügig bei der Überprüfung der Geringfügigkeitsgrenze.

Die ursprüngliche Fassung der Gesetzesänderung sah vor, dass die geringfügig Beschäftigten aus den pauschalen Beiträgen keinerlei Ansprüche erwerben sollten. Erst als deutlich wurde, dass dieser Entwurf an verfassungsrechtlichen Hürden scheitern würde, wurden in der Endversion – wenngleich minimale – Ansprüche installiert²⁶⁵. Es gibt jedoch eine ähnliche Fallkonstellation, die bislang noch nicht von den Verfassungsrechtlern beanstandet wurde. Denn überschreitet ein Rentenbezieher, der 65 Jahre und älter ist, in einer geringfügigen Beschäftigung vor dem 31.03.1999 die Geringfügigkeitsgrenze, dann müssen Arbeitgeberbeiträge gezahlt werden, die keine Ansprüche auslösen²⁶⁶. Die endgültige Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung wird im Beitrag von Boecken verfassungsrechtlich gewürdigt²⁶⁷. Boecken stellt fest, dass die Gesetzesänderung verfassungskonform ist. Die pauschalen Beiträge zur Krankenversicherung, aus denen keine zusätzlichen Ansprüche erwachsen, sind aus dieser Sicht nicht zu beanstanden, da dies eine Maßnahme zur Sicherung des sozialen Ausgleichs in der Sozialversicherung im Sinne einer Umverteilung darstellt²⁶⁸. Boecken sieht bei der Belastung der geringfügigen Beschäftigung mit Sozialversicherungsbeiträgen keinen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (etwa als Ungleichbehandlung von verschiedenen Beschäftigungsformen in Bezug auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbelastung), da sich die unterschiedliche Behandlung von Beschäftigungsformen begründen lässt²⁶⁹. Ein Beitrag von Merten im Dezember 1998 betrachtet die geplante Neuregelung der Bundesregierung ebenfalls unter verfassungsrechtlichen Aspekten. Nach Merten steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, geringfügige Beschäftigung mit Sozialversicherung zu belasten. Erst wenn die Erhebung der Beiträge einen Verwaltungsaufwand verursachte, der in keinem Verhältnis zu den Einnahmen steht, könnte der Gesetzgeber das Übermaßverbot nicht ausreichend beachtet haben. Dies ist bei der für 1999 geplanten Gesetzesänderung nach Merten jedoch nicht der Fall²⁷⁰.

²⁶⁴ Vgl. Aussagen des Arbeitgeberverbandes Nordrhein-Westfalen unter 4.2.4.3

²⁶⁵ Vgl. bei Leder (1999), Seite 26

²⁶⁶ Wagner (1998b)

²⁶⁷ Boecken (1999)

²⁶⁸ Boecken (1999), Seite 62

²⁶⁹ Boecken (1999), Seite 62

3.5 Reformvorschläge

Gliederung	pauschale Lohnsteuer	Grenze zur Sozialversicherungspflicht		zusätzliche Maßnahmen
		Einkommensgrenze	Stundengrenze	
3.5.1	Vorschläge zur Begrenzung der geringfügigen Beschäftigung			
3.5.1.1	Abschaffung bzw. Anwendung nur bis Bagatellgrenze	Abschaffung bzw. Absenkung bis auf eine Bagatellgrenze	Abschaffung	Begrenzung der Leistungsansprüche aus den Sozialversicherungen, sektorales Verbot geringfügiger Beschäftigung
3.5.1.2	Beibehaltung	Abschaffung für nebenberuflich geringfügig Beschäftigte	Abschaffung für nebenberuflich geringfügig Beschäftigte	
3.5.1.3	Beibehaltung nur für bestimmte Anzahl von Mitarbeitern pro Betrieb	Beibehaltung nur für bestimmte Anzahl von Mitarbeitern pro Betrieb	Beibehaltung nur für bestimmte Anzahl von Mitarbeitern pro Betrieb	Quotierung bzw. österreichisches Modell
3.5.1.4	Beibehaltung	Beibehaltung	Herabsetzung auf 8 Stunden / Woche	
3.5.1.5	Abschaffung	Beibehaltung	Beibehaltung	
3.5.2	Vorschläge zur Förderung der geringfügigen Beschäftigung			
3.5.2.1	Beibehaltung bzw. Variation pauschaler Lohnsteuersatz	Beibehaltung bzw. Erhöhung	Beibehaltung bzw. Erhöhung	
3.5.2.2	Beibehaltung	Beibehaltung	Beibehaltung	Einführung einer Gleitzone jenseits der Geringfügigkeitsgrenze
3.5.3	Ausgewählte Verbesserungsvorschläge im Niedriglohnbereich			
3.5.3.1	Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen			
3.5.3.2	Maßnahmen, Jobs mit geringen Arbeitszeiten aufzufangen			
3.5.3.3	Reform des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte			
3.5.3.4	Abschaffung von Ehegattensplitting und Familienversicherung			
3.5.3.5	Einführung eines Freibetrages in der Sozialversicherung			

²⁷⁰ Merten (1998)

²⁷² Vgl. Zusammenstellung bei IAB (1997)

Vorschläge zur Reformierung der geringfügigen Beschäftigung gibt es in zahlreichen Ausgestaltungen. Teilweise stammen sie aus dem Schrifttum und teilweise von Verbänden oder aus der Politik. Die vorstehende Übersicht zeigt die Grundmodelle, innerhalb derer wiederum verschiedene Varianten existieren²⁷².

Die Aufteilung der Reformvorschläge nach „die geringfügige Beschäftigung eindämmende“ und „fördernde“ Vorschläge erfolgt aus dem Vergleich der aus dem Reformvorschlag resultierenden voraussichtlichen Lohnnebenkosten mit denen bei nebenberuflicher geringfügiger Beschäftigung, und zwar nach den ab dem 01.04.1999 geltenden Geringfügigkeitsregelungen. Es wird somit vorausgesetzt, dass eine Erhöhung der Lohnnebenkosten eine Verringerung des Arbeitsangebots und/oder der Arbeitsnachfrage bedingt. Daneben gibt es noch Vorschläge, die keine konkrete Berechnung von Lohnnebenkosten ermöglichen, wie beispielsweise den „Quotenvorschlag“. Hier wurde eine Zuordnung nach dem Charakter des Vorschlags im Hinblick auf eine mögliche Erschwernis derartiger Beschäftigungsverhältnisse vorgenommen.

3.5.1 Reformvorschläge zur Begrenzung der geringfügigen Beschäftigung

3.5.1.1 Massive Senkung bzw. Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze

In den Modellen bzw. Reformvorschlägen, die eine Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze zum Gegenstand haben, lassen sich wiederum drei Varianten unterscheiden. Zum einen wird vorgeschlagen, die bestehenden Sonderregelungen im Sozial- und Steuerrecht ersatzlos abzuschaffen. Andere Vorschläge setzen diesen Gedanken über die Einführung einer sehr niedrigen Geringfügigkeitsgrenze um. Daneben gibt es die Idee eines sektoralen Verbots geringfügiger Beschäftigung in bestimmten Branchen bzw. Wirtschaftszweigen.

Gefordert wird die Abschaffung der Geringfügigkeitsregelungen u.a. von den Gewerkschaften, der SPD-Fraktion sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen²⁷³. Es soll gemäß diesen Vorschlägen lediglich eine Bagatellgrenze aufrecht erhalten bleiben, bis zu deren Höhe bisheriges Recht gelten soll (unter 50 DM pro Monat)²⁷⁴. Als Motiv einer Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung werden häufig die Verhinderung von Missbrauch, z.B. in Gestalt der Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Jobs, und die bessere soziale Absicherung der Beschäftigten genannt²⁷⁵. Für die Beschäftigten würden Anreize zur Arbeitsaufnahme mit längerer Arbeitszeit und für die Unternehmen der Zwang

²⁷³ IAB (1997)

²⁷⁴ Bagatellgrenze soll bei 1/100 der monatlichen Bezugsgröße liegen. Vgl. Weinkopf (1997), Seite 31

²⁷⁵ Vgl. Seifert, H. (1996), Seiten 187, 189

zur Einstellung sozialversicherungspflichtiger Teil- oder Vollzeitbeschäftigten entstehen²⁷⁶. Aus den vorgenannten Gründen haben sich auch Ochs und Weinkopf für eine Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung ausgesprochen²⁷⁷. Ebenso wird die Geringfügigkeitsfalle als Rechtfertigung der völligen Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze aufgeführt. Die vorgenannten Argumente ließen sich jedoch nur konsequent vertreten, wenn neben der Sozialversicherungspflicht auch die Normalbesteuerung eingeführt würde. Bei den Vorschlägen wird nicht explizit auf die steuerliche Behandlung eingegangen. In dem häufig zitierten Aufsatz aus 1993 fordert Schwarze die Abschaffung der pauschalen Lohnsteuer²⁷⁸. Er hat jedoch nicht in erster Linie die Beseitigung der beschriebenen Inkonsistenzen auf dem Arbeitsmarkt, mögliche Wettbewerbsverzerrungen oder den Missbrauch, sondern primär die soziale Absicherung von verheirateten Frauen in ausschließlich geringfügiger Beschäftigung im Blickfeld²⁷⁹. Hier nennt Schwarze auch die voraussichtlich entstehenden Probleme einer völligen Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenzen. Die Mehreinnahmen der Sozialversicherungen könnten durch entsprechend höhere Ansprüche der nun voll Versicherten überkompensiert werden. Einerseits sind zukünftige Rentenansprüche schwer abschätzbar und zum anderen müssen umfangreiche Sonderregelungen bei der Krankenversicherung eingeführt werden, damit Selbständige oder Beamte sich nicht günstig in die gesetzliche Krankenversicherung einkaufen können²⁸⁰. Außerdem sei es unmöglich, bei den geringen Beiträgen einen vollen Schutz in der Arbeitslosenversicherung zu gewähren²⁸¹. Darüber hinaus widerspricht die Einführung der Sozialversicherungspflicht, also eine Erhöhung der Lohnnebenkosten im unteren Lohnbereich, der Erkenntnis, dass die geringfügigen Arbeitsplätze im wesentlichen durch zusätzliche Arbeitsnachfrage entstanden sind und dass bei höheren Löhnen eine Diskrepanz zwischen Produktivität der Arbeit und den Lohnkosten entstehen würde²⁸². Dies wiederum benachteiligt die Niedrigqualifizierten²⁸³. Die Flexibilität, auch im Bereich der Verwaltung, ginge verloren²⁸⁴. Im Übrigen beruht die Forderung nach Abschaffung der Geringfügigkeitsregelungen auch auf der Überzeugung, dass die Preiselastizität der Arbeitsnachfrage als gering einzuschätzen ist²⁸⁵. Das Erfordernis von Mini-Jobs wird in Anbetracht der stetig steigenden Nachfrage nach Dienstleistungen und veränderten Konsumentenverhaltens eingesehen, nicht jedoch, warum diese Jobs kostengünstiger sein sollen. Die Erfahrungen nach Einführung der Neuregelung zum 01.04.1999 zeigen, dass diese Einschätzung nicht unbedingt falsch ist, doch hat sich

²⁷⁶ Vgl. Kistorz (1998), Seite 593

²⁷⁷ Weinkopf (1997), Seite 33; Ochs (1997), Seite 649

²⁷⁸ Schwarze (1993)

²⁷⁹ Schwarze (1993); Schwarze (1998)

²⁸⁰ Schwarze (1993), Seite 43; siehe hierzu auch 3.3.1

²⁸¹ Bittner (1998), Seite 29

²⁸² siehe Punkt 3.2 und Punkt 3.3.6

²⁸³ siehe Punkt 3.3.3.3

²⁸⁴ siehe Punkt 3.2

herausgestellt, dass insbesondere bei den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten die Preiselastizität des Angebots sehr hoch ist. Zahlreiche Stellen blieben nach den Massenkündigungen unbesetzt²⁸⁶.

Alternativ zur generellen Sozialversicherungspflicht wird gefordert, pauschale Sozialversicherungsabgaben bzw. Sondersteuern einzuführen, die keinerlei Ansprüche der Arbeitnehmer zur Folge haben und vom Arbeitgeber allein abzuführen sind²⁸⁷. Pauschale Beiträge zur Sozialversicherung oder auch Beiträge zur Sozialversicherung ohne Ansprüche der Beschäftigten helfen der Finanzlage der Sozialversicherungen und verringern die Sprungstelle der Geringfügigkeitsfalle je nach steuerlicher Situation. Hier gelten jedoch ebenfalls die im vorangegangenen Absatz aufgeführten Kritikpunkte zur Einführung einer generellen Sozialversicherungspflicht. In allen Fällen wird der Faktor Arbeit im bisherigen Geringfügigkeitsbereich verteuert und damit künstlich gehemmt. Dies führt zu negativen Einkommenseffekten und gesteigerter Attraktivität von Schwarzarbeit²⁸⁸.

Einen vergleichbaren Effekt dürfte das von Bittner/Dingeldey/Strauf/Weinkopf zitierte System haben, dass in Schweden und Frankreich angewendet wird. Hier besteht Sozialversicherungspflicht ab dem ersten verdienten Euro. Leistungsansprüche werden jedoch erst ab einer bestimmten Stundenzahl erlangt²⁸⁹. Insofern wirken die Sozialversicherungsbeiträge im Bereich ohne Ansprüche wie eine Steuer²⁹⁰. Dieses Modell wäre, würde man es in Deutschland einführen, die restriktivste Version zur Eindämmung geringfügiger Beschäftigung. Allerdings würde sich damit ein optimales Ergebnis für die Finanzen der Sozialversicherungen erzielen lassen.

3.5.1.2 Einführung der Sozialversicherungspflicht für nebenberuflich geringfügig Beschäftigte

Die abgemilderte Form der ersatzlosen Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung stellt der Vorschlag dar, der schließlich am 01.04.1999 auch Gesetz wurde und die Einführung einer Sozialversicherungspflicht nur für die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten vorsieht, während für die ausschließlich geringfügig Beschäftigten die Grenze erhalten bleibt²⁹¹. Die Bewertung einer derartigen Regelung erfolgt ausführlich im weiteren Verlauf der Arbeit.

²⁸⁵ Schwarze (1989), Seite 600

²⁸⁶ Siehe oben 3.4.1

²⁸⁷ Vgl. Weinkopf (1997), Seite 28

²⁸⁸ IW (2000a), Seite 5

²⁸⁹ Vgl. Bittner (1998); Dingeldey (1998), Seite 867. Frankreich: Mindestens 16 Std. pro Woche oder 800 Stunden pro Jahr; Schweden: Mindestens 17 Stunden pro Woche

²⁹⁰ Bittner (1998), Seite 33

²⁹¹ Vgl. Buch (1999), Seite 210. Dies sah auch das Modell der „Blüm-Kommission“ vor: Schwarze (1997b), Seite 4

3.5.1.3 Quotierung und österreichisches Modell

Ein ähnlicher Effekt wie der Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze ließe sich über eine quotale Begrenzung geringfügiger Beschäftigung erzielen. Auch hier wird die geringfügige Beschäftigung zurückgehen²⁹². Dieses Modell sieht vor, dass die Betriebe sozialversicherungsfrei Beschäftigte maximal nur in Höhe einer bestimmten Quote, bezogen auf die von der Gesamtbelegschaft geleistete Arbeitszeit, einsetzen dürfen. Für dieses Modell hatten sich auch vor der Bundestagswahl 1998 Gerhard Schröder, damals Ministerpräsident von Niedersachsen, sowie die SPD-Landesregierung von Hessen eingesetzt²⁹³. Die Idee wurde bereits 1988 von Seiten der FDP vorgebracht²⁹⁴. In der jüngeren Diskussion wurde von der Arbeitnehmerseite der CDU eine Quote von 10% vorgeschlagen²⁹⁵. Die Festlegung der Quote auf 10% hat laut Weinkopf, gemessen an den Zahlen von 1989, lediglich Auswirkungen auf die Branchen mit sehr hohem Anteil geringfügiger Beschäftigung, wie das Gastgewerbe, das Reinigungsgewerbe und der Bereich Wissenschaft, Bildung, Verlags- und Pressewesen²⁹⁶. Kostorz sieht hier das Problem der Branchendiskriminierung, weshalb auch eine branchengerechtere Lösung zu wünschen wäre²⁹⁷. Eine differenzierte Wirkung dürfte daher das Modell der sektoralen Quotierung von Reineck haben²⁹⁸. Die Besonderheit dabei ist, dass die Quotenbegrenzung geringfügiger Beschäftigung nur bestimmte Branchen betreffen soll. Da das Ausmaß der geringfügigen Beschäftigung auch sehr branchenabhängig ist, schlägt Reineck auch eine branchenabhängige Begrenzung geringfügiger Beschäftigung vor²⁹⁹. Weinkopf merkt hier richtigerweise an, dass in der Praxis die Abgrenzung der Branchen an unüberwindliche Hindernisse stoßen wird und das Modell zudem Gerechtigkeitslücken beinhaltet, da gleiche Tätigkeiten in unterschiedlichen Branchen mit unterschiedlichen Lohnnebenkosten belastet würden³⁰⁰. Jedoch will Reineck in seinem Beitrag gar nicht auf ein generelles Verbot geringfügiger Beschäftigung bzw. die Einführung der Sozialversicherungspflicht hinaus, wie Weinkopf vermutet, sondern fordert lediglich eine Begrenzung der geringfügigen Beschäftigung, um Missbräuche zu vermeiden. Der Notwendigkeit geringfügiger Beschäftigung wird unter dem Hinweis auf saisonale Arbeitsspitzen zugestimmt³⁰¹.

Bei der Quotenregelung liegt eine Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern in der Form vor, dass einzelne Mitarbeiter nicht geringfügig arbeiten dürfen, da mit ihnen die Quote

²⁹² Vgl. Dingeldey (1998), Seite 868

²⁹³ IAB (1997); FAZ (27.10.1997)

²⁹⁴ Weinkopf (1997), Seite 29

²⁹⁵ Kostorz (1998), Seite 596

²⁹⁶ Weinkopf (1997), Seite 29

²⁹⁷ Kostorz (1998), Seite 596

²⁹⁸ Reineck (1992)

²⁹⁹ Reineck (1992), Seiten 197 f.

³⁰⁰ Weinkopf (1997), Seite 30

überschritten würde, während andere Mitarbeiter, die vorher eingestellt wurden, in den Genuss der niedrigen Lohnnebenkosten kommen. Es besteht nach Reineck aber dennoch kein Verstoß gegen das Willkürverbot, da eine nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen ausreichende Begründung für diese „Ungleichbehandlung“ besteht. Diese ergibt sich aus der Idee heraus, dass mit der Quotenregelung der Ausnahmecharakter der geringfügigen Beschäftigung wieder hergestellt werden soll³⁰². Anderer Auffassung ist im Jahr 1997 jedoch die Bundesregierung. Sie hält die Quotenregelung für verfassungswidrig, da sie sehr wohl gegen das Gleichheitsgebot verstoße³⁰³. Als verfassungsrechtlich unbedenklich gilt das österreichische Modell³⁰⁴. Dies sieht vor, dass geringfügig Beschäftigte eines Betriebes nur dann beitragsfrei gegenüber der Sozialversicherung sind, wenn die Summe der Löhne das anderthalbfache der Geringfügigkeitsgrenze nicht übersteigt. Wird diese Grenze überschritten, zahlt der Arbeitgeber Beiträge zur Sozialversicherung. Allein durch diese Beiträge erwirbt der Arbeitnehmer keine Ansprüche³⁰⁵. Diese Regelung hat den Vorteil, dass zum einen kleine Betriebe und Privathaushalte weiterhin von den geringen Lohnkosten geringfügiger Beschäftigung profitieren können, da sie ohnehin häufig nur einen geringfügig Beschäftigten eingestellt haben. Demgegenüber kann dieses Modell jedoch eine Benachteiligung bestimmter Wirtschaftszweige nicht ausräumen. In Branchen mit regelmäßigen Auftragsspitzen oder einem Tätigkeitsmuster, die Arbeitskräfte erfordern, die lediglich 1-2 Stunden pro Tag Arbeit anbieten, führt das Modell zu ungerechtfertigten Verschärfungen.

3.5.1.4 Begrenzung über die Wochenstundenanzahl

Die EG-Kommission legte bereits 1990 einen Vorschlag vor, der eine Gleichstellung aller abhängigen (Teilzeit-)Arbeitsverhältnisse ab einer Wochenstundenanzahl von durchschnittlich 8 Stunden forderte. Man beabsichtigte damit, den im Niedriglohnsektor beschäftigten Arbeitnehmern eine bessere soziale Absicherung zukommen zu lassen³⁰⁶. Auf Deutschland bezogen hätte diese Regelung der gänzlichen Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze vergleichbare Auswirkung, wenn man wirksame Kontrollmechanismen hätte. Unter Umständen würden sich die Auswirkungen in Grenzen halten, da mit einem erheblichen Missbrauch zu rechnen wäre. Eine reine Stundenbegrenzung ist wesentlich schwerer zu kontrollieren als eine Einkommensgrenze. In vielen Fällen würde man einfach den Stundenlohn verdoppeln.

³⁰¹ Weinkopf (19979, Seite 30; Reineck (1992), Seite 197

³⁰² Reineck (1992), Seite 195

³⁰³ FAZ (27.10.1997)

³⁰⁴ Dieses Modell wird von Bündnis 90/Die Grünen in die Diskussion im Bundestag eingebracht. Deutscher Bundestag (13/9489). Stellungnahme der Bundesregierung dazu: Deutscher Bundestag (13/9587).

³⁰⁵ Vgl. Bittner (1998), Seite 36

³⁰⁶ Vgl. Weinkopf (1997), Seite 31

3.5.1.5 Abschaffung der pauschalen Lohnsteuer

Neben der Einführung einer regulären Sozialversicherungspflicht wird zudem die Abschaffung der pauschalen Lohnsteuer gefordert³⁰⁷. Schwarze stellt 1993 fest, dass aufgrund der Ausgestaltung des Steuer- und Sozialversicherungsrechts verheirateten Frauen der Anreiz genommen wird, eine eigene Beschäftigung und insbesondere eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben³⁰⁸. Um Teilzeitarbeit ohne den hohen Steuersatz des Ehemannes und mit anwartschaftssichernden Beiträgen für verheiratete Frauen zu ermöglichen, sollte nach Schwarze die pauschale Lohnsteuer abgeschafft werden³⁰⁹. In dem gemeinsamen Beitrag von Schwarze/Meinhardt/Schupp/Wagner wird die Abschaffung der pauschalen Lohnsteuer auch deswegen gefordert, da diese nicht mit dem Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit vereinbar ist³¹⁰. Jedoch wird auch nach Kostorz die Abschaffung der Lohnsteuer nicht den Missbrauch bei geringfügiger Beschäftigung verhindern³¹¹. Gerade die pauschale Lohnsteuer ermöglichte bislang eine minimale Verwaltung bei den Minijobs³¹².

3.5.2 Vorschläge zur Förderung der geringfügigen Beschäftigung

3.5.2.1 Beibehaltung der Geringfügigkeitsgrenze und der pauschalen Lohnsteuer

Die folgenden Reformvorschläge und Modelle befürworten alle die Sozialversicherungsfreiheit bei geringfügiger Beschäftigung. Sie unterscheiden sich bezüglich der Geringfügigkeitsgrenze und der Höhe der pauschalen Lohnsteuer.

Aus den Reihen der FDP stammt das sog. „kleine Beschäftigungsverhältnis“. Die erste, als Kompromissvorschlag vorgebrachte Variante von 1997 sieht vor, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erst ab Einkünften in Höhe von 1.200 DM mit Renten- und Arbeitslosenversicherung zu belasten. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sollen dagegen bereits ab einem monatlichen Verdienst von 300 DM fällig werden. Nach Berechnungen der Bundesregierung würde dies Beitragsausfälle in der Renten- und Arbeitslosenversicherung von 10,6 Mrd. DM zur Folge haben³¹³. Zur Bundestagswahl 2002 erneuert die FDP ihre Vorstellung von den Geringfügigkeitsregelungen. Danach sollen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ohne Sozialversicherungspflicht möglich werden bei Einkünften von bis zu 630 € pro Monat. Gleichzeitig soll die Lohnsteuerpauschalierung

³⁰⁷ Schwarze (1998), Seiten 21 f.. Siehe auch bei Kolb (1996b), Seite 33

³⁰⁸ Schwarze (1993)

³⁰⁹ Siehe unter 3.3.2

³¹⁰ Schwarze (1997c), Seite 1

³¹¹ Kostorz (1998), Seiten 599 f.

³¹² Vgl. Fuest (1999), Seite 214

³¹³ FAZ (27.10.1997)

möglich sein. Bei der Einkunftsgrenze hat man sich am jährlichen steuerlichen Existenzminimum orientiert³¹⁴.

Die CDU dagegen fordert zur Bundestagswahl 2002 die Wiedereinführung der vor dem 31.03.1999 in sozialversicherungs- und steuerlicher Hinsicht geltenden Regelung, jedoch mit einer Geringfügigkeitsgrenze von 400 €. Die Sozialversicherungen sollen zum Ausgleich Bundeszuschüsse erhalten³¹⁵.

Der Vorschlag von Buch stellt einen Kompromiss dar, der über eine Verteuerung geringfügiger Beschäftigung die Probleme der beschriebenen Geringfügigkeitsfalle lindern soll. Erreicht werden soll dies über eine Anhebung des pauschalen Steuersatzes auf 35%³¹⁶. Außerdem soll die höhere pauschale Lohnsteuer den legalen Missbrauch eindämmen bzw. von vornherein verhindern. Dieser Missbrauch besteht darin, dass sozialversicherungspflichtige Jobs auf mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse aufgeteilt werden. Bezüglich der Höhe der geforderten Lohnsteuer orientiert sich der Autor am Eingangssteuersatz von 25,9% (1999) und am regulären Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von 13,4 %³¹⁷. Um diesen pauschalen Steuersatz durchsetzen zu können, wird es jedoch notwendig, eine individuelle Versteuerung auszuschließen. Eine mögliche Maßnahme wäre nach Buch zum Beispiel die Herausnahme der geringfügigen Beschäftigung aus dem Einkommensteuergesetz. Die pauschale Lohnsteuer hätte dann den fiskalischen Lenkungszweck, die durch zu hohe Lohnsubventionen entstehenden Wettbewerbsvorteile aus geringfügiger Beschäftigung zu korrigieren. Die Flexibilität des Arbeitgebers bleibe so gewahrt³¹⁸. Bewertet werden kann dieser Vorschlag nur im Vergleich mit der bis zum 31.03.1999 geltenden Regelung, da der Autor mit der Anhebung der pauschalen Lohnsteuer über eine Lohnkostensteigerung die Glättung des Netto-/Bruttoverhältnisses im Bereich der Geringfügigkeitsgrenze erreichen will. Bei den danach geltenden Geringfügigkeitsregelungen könnte dies nicht mehr erreicht werden, da bei vielen Beschäftigten der Vorschlag von Buch eine Verbilligung der Lohnkosten bedeuten würde.

3.5.2.2 Beibehaltung der Geringfügigkeitsgrenze und Einführung einer Gleitzone

Die folgenden Modelle beabsichtigen, die durch die Geringfügigkeitsfalle hervorgerufenen Fehlanreize zu beseitigen³¹⁹. Dies soll mit Einführung einer Gleitzone erreicht werden. Sie stellt ein Bindeglied dar zwischen geringfügiger und regulärer Beschäftigung. Die Belastung

³¹⁴ Kress (2002), Seite 3

³¹⁵ Kress (2002), Seite 3

³¹⁶ Buch (1999), Seiten 215 f.

³¹⁷ Buch (1999), Seite 216

³¹⁸ Buch (1999), Seiten 216 f.

³¹⁹ Siehe auch unter 3.3.3.1

mit Lohnnebenkosten steigt aufgrund der Gleitzone nach dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze nicht mehr sprunghaft, sondern gleitend an. An einem bestimmten Einkommenspunkt ist schließlich die reguläre Lohnnebenkostenbelastung erreicht. Die Vorschläge sehen diese Gleitzone nur für die Sozialabgaben und nicht auch für die Lohnsteuer vor. Variiert wird in den Modellen die Einkommenshöhe, ab der die Gleitzone gelten soll, und der Zeitpunkt, an dem der reguläre Sozialversicherungssatz erreicht ist. Außerdem gibt es Modelle mit nachfrageorientierter (Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung wird subventioniert) und angebotsorientierter (Arbeitnehmerbeitrag wird subventioniert) Subvention.

Das Bonner Forschungsinstitut für Zukunft und Arbeit hat im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 2002 ein Gutachten erstellt, in dem verschiedene Modelle zur Reformierung der geringfügigen Beschäftigung untersucht wurden³²⁰. Zu beachten ist, dass sich hier das Augenmerk lediglich auf das Beschäftigungsverhalten derjenigen richtet, die bislang Sozialtransfers wie die Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Die Studie hatte als Aufgabe, zu prüfen, inwieweit die Arbeitsanreize bei verschiedenen Modellvarianten (A bis D) innerhalb einer Personengruppe zunehmen.

Übersicht über die untersuchten Modelle der Studie:

Modell	Einkommensbereich		
	0 – 325 €	325 – 510 €	510 – 920 € bzw. 510 – 1.280 €
A	Arbeitgeber: 10% Kranken- und 12% Rentenver- sicherungs- beitrag	Ansteigender Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung (Gleitzone) von 325 € bis 920 €	
B		Keine Beiträge zur Sozialversicherung	Ansteigender Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung (Gleitzone) von 510 € bis 920 €
C		Keine Beiträge zur Sozialversicherung	Ansteigender Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung (Gleitzone) von 325 € bis 1.280 €
D		Arbeitgeber: 10% Kranken- und 12% Rentenversicherungsbeitrag Arbeitnehmer: ansteigende Beiträge zur Sozialversicherung (Max. bei 920 €: 12,4%) und zur Arbeitslosenversicherung (Max. bei 920 €: 6,5%)	

Quelle: Modelle nach iza (2002), Seiten 21 ff.

Es ging hier nicht darum, die Modelle in Bezug auf ein optimales Beschäftigungsmodell für den Niedriglohnsektor zu testen. Bis auf Modell D soll am Ende der Gleitzone die reguläre

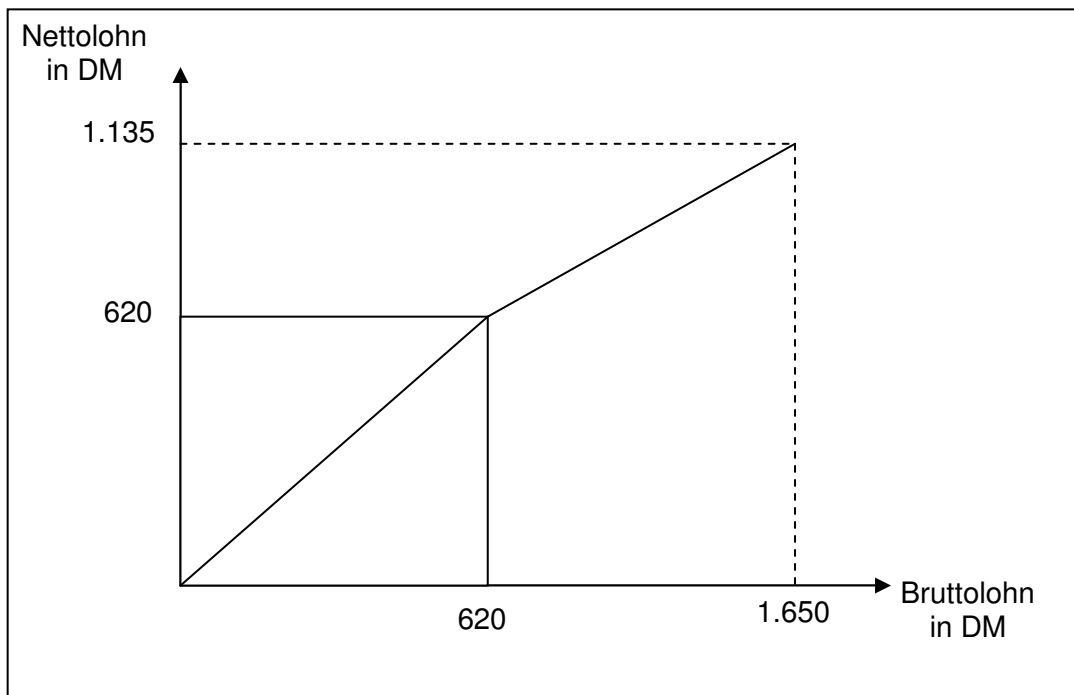
³²⁰ iza (2002)

Beitragshöhe erreicht sein. Bei Modell D ergeben sich kleinere Sprungstellen beim Überschreiten der 920 €-Grenze. In der Gleitzone zahlt der Arbeitgeber hier konstant 22% und der Arbeitnehmer erreicht am Ende der Gleitzone einen Beitrag von 18,9%. Nach Überschreiten dieser Einkommensgrenze kommt der reguläre Sozialversicherungssatz von jeweils 20,45 % zur Anwendung. Die vorgenannten Modelle wurden anhand der Daten aus der Umfrage des SOEP des Jahres 2000 überprüft. Befragt wurden 24.586 Personen im Alter von über 16 Jahren in 13.258 Haushalten. Die hieraus ausgewählten 6.306 Datensätze repräsentieren 25,5 Mio. Personen. Ermittelt wurde anhand dieser Daten die Präferenz von Haushalten für ein bestimmtes nutzenmaximierendes Arbeitsangebot. Daneben wurde der durchschnittliche Stundenlohn dieser Haushalte geschätzt. Als Ergebnis hat man nun das zusätzliche Arbeitsangebot sowie die zusätzliche Arbeitsnachfrage ermittelt. Für den Fall, dass die Förderung auf andere Sozialtransfers der betroffenen Personen, wie beispielsweise die Arbeitslosenhilfe angerechnet wird, wurde zudem das Arbeitsangebot gesondert ermittelt. Dem Gewinn an zusätzlichen Arbeitsplätzen werden dann die Kosten der Förderung gegenübergestellt. Für die Variante A wird ohne Anrechnung ein zusätzliches Arbeitsangebot von 37.300 Personen (mit Anrechnung 30.900 Personen) und eine zusätzliche Nachfrage von 87.300 Personen ermittelt. In Variante B würden bei Nichtanrechnung auf andere Sozialtransfers zusätzlich 50.600 Personen Arbeit anbieten (mit Anrechnung 41.000) bei einer Nachfragesteigerung von 122.900. Der umfangreichste Zuwachs beim Arbeitsangebot ergibt sich bei Modell C (ohne Anrechnung 104.000 und mit Anrechnung 80.800 Personen). Die zusätzliche Arbeitsnachfrage beträgt 135.000 Personen. In Variante D sinkt die Arbeitsnachfrage sogar um 23.500 Personen und das Angebot steigt um 31.300 Personen. Das Gutachten empfiehlt keine der vorgenannten Modellvarianten, da die Kosten der Reformen zu hoch wären. In Anbetracht der hohen Kosten wird herausgestellt, dass zumindest eine Zielgruppenbegrenzung eingeführt werden sollte³²¹.

Der viel zitierte Vorschlag von Fuest/Huber/Riphahn sieht eine Erhöhung der Einkommensgrenze auf 1.650 DM vor³²². Die Gleitzone soll zwischen 620 DM (Geringfügigkeitsgrenze vor dem 01.01.1999 in Westdeutschland) und 1.650 DM angesiedelt sein. Unterhalb von 630 DM besteht eine 20%-ige pauschale Lohnsteuer, aber keine Sozialversicherungspflicht. Nach Überschreiten der 630-DM-Grenze wird ebenfalls ein pauschaler Lohnsteuersatz in der Höhe von unverändert 20% fällig, so dass es keine Bruchstelle in Bezug auf das Verhältnis „vereinbartes Entgelt/Nettoentgelt Arbeitnehmer“ gibt.

³²¹ iza (2002), Seiten 56 ff., Seite Vorspann V und VI

³²² Fuest (1998), Fuest (1999)



Quelle: Abbildung nach Fuest (1999), Seite 224 (Abbildung ist nicht maßstabsgetreu)

Nach Überschreiten wird zusätzlich noch eine weitere pauschale Lohnsteuer mit Abgeltungscharakter eingeführt. Diese zweite Lohnsteuer soll dann bis zu einem vereinbarten Entgelt von 1.650 DM / Monat ansteigen. In der Einkommensteuererklärung sind die Einkünfte unterhalb von 1.650 DM / Monat nicht anzugeben. Der Grenzsteuersatz beträgt dann schließlich 50% bis zum Erreichen der 1.650-DM-Grenze. Dies ist notwendig, damit auch hier keine Bruchstelle beim Übergang zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung entsteht.

Durch eine derartige Gestaltung lässt sich die Geringfügigkeitsfalle beseitigen. In den ab dem 01.04.1999 geltenden Regelungen berühren sich die Einkommenslinien innerhalb und oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze nicht. Die Einkommenslinie über der Geringfügigkeitsgrenze fängt unterhalb des Punktes 620 / 620 DM an. Aus der Sicht vor der Neuregelung berechnen Fuest/Huber/Riphahn theoretisch mögliche Steuermehreinnahmen des Modells in Höhe von rund 2 Mrd. DM, sofern die Hälfte aller geringfügig Beschäftigten ihr Monatseinkommen von 630 auf 750 DM steigern würde. Bei einem Stundenlohn von 15 DM entstehen rechnerisch 100.000 Vollzeitstellen³²³. Nicht genannt werden die voraussichtlichen Kosten des Modells für die Sozialversicherungen. Denn die Mindereinnahmen in der Sozialversicherung im Einkommensbereich zwischen 620 und 1.650 DM müssten gegengerechnet werden. Nach Auffassung der Verfasser ist dies zu vernachlässigen, da aufgrund der Geringfügigkeitsfalle in diesem Bereich sowieso kaum Beschäftigung

³²³ Fuest (1999), Seite 22; Fuest (1998), Seite 651

stattfindet. Im Einkunftssegment 620 bis 1.400 DM arbeiteten im Jahr 1995 nach den Zahlen der Erhebung des ISG lediglich 66.000 Personen³²⁴. Die aus dem Modell resultierenden Mehreinnahmen des Staates aus Steuern könnten den Sozialversicherungen als Ausgleich zugeführt werden³²⁵.

Die von der Bundesregierung im Jahr 2002 ins Leben gerufene Hartz-Kommission, die vom Personalvorstand der Volkswagen AG, Peter Hartz, geleitet wird, hat ebenfalls ein Konzept vorgestellt, die geringfügige Beschäftigung zu reformieren. Hauptziel der Hartz-Kommission ist die nachhaltige Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Daher bilden die Vorschläge zur geringfügigen Beschäftigung nur einen Teilaspekt der von der Kommission vorgeschlagen Reformen³²⁶. Im Bereich der Minijobs wurden folgende Veränderungen, jedoch nur für haushaltsnahe Dienstleistungen angeregt³²⁷:

- Die Geringfügigkeitsgrenze wird auf 500 € angehoben.
- Die Einnahmen sind grundsätzlich steuerfrei, unterliegen aber einer 10%igen Sozialversicherungspflicht (jeweils 50% Kranken- und Rentenversicherung).
- Die Auftraggeber-Haushalte dürfen maximal 10% ihrer Aufwendungen steuerlich von ihrer Einkommensteuer abziehen. Der Betrag ist auf 360 € pro Jahr begrenzt.
- Im Einkommensverlauf zwischen 501 und 1.000 € werden die Beiträge zur Sozialversicherung gefördert (Gleitzone).
- Minijobs in Privathaushalten werden nach § 8 Abs. 2 SGB IV nicht mehr angerechnet³²⁸.

Der aus Wirtschaftswissenschaftlern zusammengesetzte Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wurde mit der Beurteilung der Hartzvorschläge beauftragt³²⁹. Der Beirat kritisiert - in seiner aus dem November 2002 stammenden Stellungnahme - am Konzept zum einen die „zusätzliche Schwächung der Bemessungsbasis für Steuern und Sozialversicherungen“, die sich nicht mit dem Argument der Legalisierung von inoffiziellen Jobs rechtfertigen lassen, da die Regelung vermutlich ein zusätzliches Arbeitsangebot mobilisieren wird, und zum anderen, dass die Bruchstelle bei Überschreitung der 500-€-Grenze, die auch schon nach der Regelung vom 01.04.1999 bei 325 € bestand, nicht beseitigt wird. Außerdem wird nach Auffassung des Beirats die Regelung keine neuen Jobs für Sozialhilfeempfänger schaffen, da die Anrechnungsregelungen auf die Transfers nicht geändert wurden und somit weiterhin geringfügige Beschäftigung für diesen Personenkreis unattraktiv bleibt. Auch die Regelungen des Hartzkonzepts fördern, laut wissenschaftlichem

³²⁴ IW (1999a), Seite 10

³²⁵ Leder (1999), Seite 28

³²⁶ Wissenschaftlicher Beirat (2002), Seite 1

³²⁷ Hartz-Bericht (2002), Seite 169 ff.

³²⁸ IAB (2002), Seite 8

³²⁹ Wissenschaftlicher Beirat (2002); Möschel, u.a.

Beirat, nicht die eigentlich bedürftigen Personen, die auf die Einkünfte aus der geringfügigen Beschäftigung existenziell angewiesen sind, sondern die, die sich mit geringfügiger Beschäftigung lediglich einen Hinzuverdienst erwirtschaften³³⁰.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) verurteilt die Vorschläge des Hartz-Papiers, da die Subventionen nur für haushaltsnahe Dienstleistungen gelten sollen, die von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen erbracht werden. Die Bezuschussung der Sozialversicherung in der Gleitzone ist dem Mainzer Modell nachempfunden (s.u.), das sich jedoch nach Auffassung des BDA als Flop erwiesen hat³³¹. Nach Ochel/Werding ist die von Hartz vorgeschlagene Einführung der Gleitzone nicht nur einzuführen, wie die primäre Begründung für dessen Implementierung lautete, fiskalische Anreize zu schaffen, um „zu entsprechend erhöhten Nettoentgelten eigene Beschäftigung im Bereich niedriger Erwerbseinkommen aufzunehmen“, sondern schon zur Beseitigung der Geringfügigkeitsfalle erforderlich. Die vorgeschlagene Regelung ist wenig geeignet, das „Niedriglohnsegment im regulären Arbeitsmarkt zu beleben“, da die geringfügige Beschäftigung in der Regel zur Erzielung von zusätzlichem Verdienst ausgeübt wird. Auch Ochel/Werding kritisieren, wie auch der wissenschaftliche Beirat (s.o.), die fehlende Justierung des Systems der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe im Hinblick auf Anreize zur Beschäftigung im Niedriglohnbereich³³². Die Vorstellungen aus dem Hartz-Papier können allenfalls als ergänzende Maßnahme verstanden werden, da sie die bisher geltende Regelung nahezu nicht berühren. Wenngleich unter Umständen geringfügige Beschäftigung zu einem gewissen Teil legalisiert werden könnte, so sind die meisten geringfügig Beschäftigten, die nicht in Haushalten arbeiten, vom Hartz-Vorschlag ausgenommen.

Bereits vor Bekanntwerden der Pläne der Bundesregierung zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung im Frühjahr 2003 veröffentlichte der Bundesinnungsverband des Gebäudereinigerhandwerks Anfang April 2002 ein eigenes Wunschmodell, das mit der dann später Gesetz gewordenen Regelung fast deckungsgleich ist³³³. Danach zahlen die geringfügig Beschäftigten bis zu einem monatlichen Einkommen von 400 € keine Sozialversicherungsbeiträge. Die pauschale Lohnsteuer soll 10% betragen. Die Sozialabgaben werden pauschal wie nach der Neuregelung zum 01.04.1999 mit 22% beim Arbeitgeber erhoben. Es wird vorgeschlagen, eine zentrale Einsammelstelle für diese Abgaben einzurichten. Bei Einkommen zwischen 400,01 € und 800 € wird eine Gleitzone eingerichtet. Die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung werden wie bei regulärer

³³⁰ Wissenschaftlicher Beirat (2002), Seiten 12 f.

³³¹ BDA (2002), Seite 3; vgl. auch Meldung DIE WELT (23.01.2003)

³³² Ochel (2002), Seiten 15 f.

Teilzeit fällig. Die Arbeitnehmerbeiträge steigen kontinuierlich von 0 % (400,01 €) auf den normalen Beitragssatz (800 €). Die Krankenversicherung wird von der Subvention ausgenommen³³⁴. Die Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 01.04.2003 weicht bei der Höhe der pauschalen Lohnsteuer (nur 2%) und bei den gleitenden Beiträgen des Arbeitnehmers zur Sozialversicherung vom Vorschlag des Bundesinnungsverbandes des Gebäudereiniger-Handwerks ab³³⁵. In der umgesetzten Regelung wird zum einen die Krankenversicherung in der Gleitzone nicht ausgenommen, und zum anderen zeigt sich eine geringfügige Differenz bei der Steigung der Belastungskurve aufgrund der Verwendung einer anderen Berechnungsformel (die Formel für die Beitragsbemessungsgrundlage für den Arbeitnehmer beim jeweiligen Arbeitsentgelt – AE – lautet ab dem 01.04.2003: $1,4005 \times AE - 320,40$)³³⁶. Da dieser Modellvorschlag nur geringfügig von der gesetzlichen Neuregelung zum 01.04.2003 abweicht, erfolgt dessen Bewertung in Kapitel 4 und 8³³⁷.

Die Reformierung der geringfügigen Beschäftigung wird häufig im Zusammenhang mit dem sog. „Mainzer Modell“ gesehen³³⁸. Es wurde zunächst in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und in Brandenburg umgesetzt. Die Zielsetzung des Modells liegt in der Förderung von Arbeitslosen mit geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Zum 01.03.2002 wurde das Modell bundesweit eingeführt. Man versprach sich davon 20 bis 30.000 neue Arbeitsplätze. Arbeitnehmer mit geringen Einkünften erhalten einen Zuschuss zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung. Daneben gibt es einen Zuschlag zum Kindergeld (Kinder bis 18 Jahre). Die Förderung dauert maximal 36 Monate. Gefördert werden diejenigen, die ein Monatseinkommen von über 325 € und maximal 897 € erzielen. Bei Verheirateten oder eheähnlichen Lebensgemeinschaften verdoppeln sich die Beträge. Auszubildenden und Studenten bleibt die Förderung versagt. Die Beschäftigung muss sozialversicherungspflichtig sein und an mindestens 15 Stunden pro Woche ausgeübt werden. Die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung werden ab einem Verdienst von knapp über 325 € voll bezuschusst (bei Paaren und Ehepaaren 737 €). Die Bezuschussung nimmt dann fortlaufend bis zu einem Arbeitsentgelt von monatlich 897 € (1.707 €) ab. Der Kindergeldzuschlag beträgt maximal 77 € und ist ebenfalls von der Einkommenshöhe abhängig³³⁹. Das Modell wurde jedoch nicht in dem Maße angenommen, wie man es sich

³³³ BIV Gebäudereinigerhandwerk (2002); DIE WELT (19.04.2002); Berliner Morgenpost (19.04.2002); dpa (11.04.2002)

³³⁴ BIV Gebäudereinigerhandwerk (2002)

³³⁵ BIV Gebäudereinigerhandwerk (2003), Seite 3 und 7

³³⁶ BIV Gebäudereinigerhandwerk (2003), Seite 8

³³⁷ In Kapitel 4 wird die Neuregelung zum 01.04.2003 aufgrund der Erkenntnisse der Interviews beurteilt und in Kapitel 8 erfolgt ein Abgleich mit dem eigenen Modellvorschlag.

³³⁸ Siehe dazu auch: Bundesregierung (2002b)

³³⁹ Bundesregierung (2002a)

erhofft hatte. Nicht mehr als 11.300 Arbeitnehmer haben die Förderung in Anspruch genommen³⁴⁰. Bis zum Jahresende 2002 waren es nach den Angaben des IAB gerade mal 8.000 Geförderte³⁴¹. Bereits im April 2003 wurde das Programm wieder eingestellt, da die Förderungen der neuen Geringfügigkeitsregelungen, bis auf die Kinderzulage, auch die Förderungen des Mainzer Modells mit einschlossen³⁴².

3.5.3 Ausgewählte Verbesserungsvorschläge im Niedriglohnbereich

3.5.3.1 Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen

Die bereits vorgestellte iza-Studie hatte nicht nur die Bewertung verschiedenster Modelle zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung mit unterschiedlichen Gleitzoneenregelungen zum Gegenstand, sondern auch die Beurteilung von zwei Modellen zur Förderung von Dienstleistungen im haushaltsnahen Bereich. Es wurde untersucht, wie preiselastisch die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen ist. Ziel war es, zu zeigen, wie sich eine Lohnsubvention von 10% oder 20% in diesem Bereich auswirkt. Auch hier wurden die Daten des SOEP herangezogen, um die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen zu schätzen³⁴³. Gefragt wurde nach dem Einsatz von Hilfskräften im Haushalt. Die Befragten antworteten „keine“, „gelegentlich“ oder „regelmäßig“. Über die Daten des Mikrozensus 1997 konnte die Verbindung zu den Lohnkosten der haushaltsnahen Leistungen hergestellt werden. Die Verfasser der Studie konnten so das Nachfrageverhalten nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit von den Lohnkosten ermitteln. Bei einer Senkung der Lohnkosten von 10% wurde eine zusätzliche Nachfrage von rund 350.000 Haushaltsjobs hochgerechnet (Zunahmen an den Antworten „gelegentlicher“ oder „regelmäßiger“ Einsatz von Haushaltshilfen). Bei einer Lohnsubvention von 20% wurden rund 745.0000 zusätzliche Stellen errechnet³⁴⁴. Das zweite von der iza-Studie untersuchte Modell sieht die Einrichtung von Dienstleistungsagenturen vor³⁴⁵. Hierdurch werden die Schwierigkeiten bei Jobs mit geringen Stundenleistungen aufgefangen. Fluktuation, Krankheit, Urlaub sowie die teilweise nur sehr geringen Stundenleistungen für einen Auftraggeber können über eine Agentur aufgefangen werden. Darüber hinaus verspricht man sich die Umwandlung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in Vollzeitstellen. Die Agentur beschäftigt die Arbeitnehmer auf 325 €-Basis. Für die Beschäftigten sind pauschale Beiträge zur Sozialversicherung abzuführen. Die Leistungen der Agentur werden von der Umsatzsteuer befreit. Schafft es die Agentur, Mehrfachbeschäftigungen an Arbeitnehmer zu vermitteln,

³⁴⁰ BA (2003a)

³⁴¹ DIE WELT (23.01.2003)

³⁴² BA (2003A)

³⁴³ iza (2002), Seite 49

³⁴⁴ iza (2002), Seite 50

³⁴⁵ iza (2002), Seite 51

besteht volle Sozialversicherungspflicht. Die Auftraggeber zahlen jedoch nur die Kosten wie bei einer 325 €-Stelle. Aus vier solcher Aufträge kann dann eine Vollzeitstelle geschaffen werden. Die Kosten der Haushalte werden dann wiederum zu 10% bzw. 20% staatlich gefördert. Es wird angenommen, dass die neu geschaffenen Stellen aus der sog. Stillen Reserve rekrutiert werden³⁴⁶. Bei einer 10%igen Förderung können nach der Studie 90.000 Vollzeitstellen entstehen. Verdoppelt man die Förderung auf 20%, steigt das Ergebnis auf 190.000 zusätzliche Stellen. Erstaunlich sind die berechneten Förderkosten. Denn nach den Hochrechnungen tragen sich die Förderkosten weitgehend selbst. Den Förderkosten stehen zusätzliche Einnahmen der Sozialversicherungen gegenüber. Sollten sich diese Ergebnisse in der Praxis auch tatsächlich erzielen lassen, so stellt die bereichsbezogene Lohnsubvention eine interessante zusätzliche Maßnahme dar, Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu fördern.

	10%-Förderung	20%-Förderung
Kosten der Förderung	1,7 Mrd. €	3,7 Mrd. €
Zusätzliche Einnahmen der Sozialversicherungen	1,4 Mrd. €	3,0 Mrd. €
Nettokosten	0,3 Mrd. €	0,7 Mrd. €

Quelle: iza (2002), Seite 53

Im vorstehenden Vorschlag werden jedoch nicht der Missbrauchsfaktor und die Auswirkung auf andere Branchen eingerechnet. So wären beispielsweise die Gebäudereinigerunternehmen einem erhöhten Wettbewerb durch die billigen Haushaltsagenturen ausgesetzt. Vermutlich müssten diese Unternehmen den Dienstleistungsbereich für private Haushalte vollständig aufgeben, was wiederum den Wegfall von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitstellen bedeuten würde, so dass dann auch nicht mehr von neu geschaffenen Arbeitsplätzen innerhalb der Dienstleistungsagenturen gesprochen werden kann. Die Verfasser der Studie berücksichtigen bei der Ermittlung der Kosten der Förderung nicht den Ausfall der Umsatzsteuer, der hier ggf. entstehen kann.

³⁴⁶ Entmutigte Personen (discouraged persons), die bei ungünstiger Arbeitsmarktlage die Arbeitssuche entmutigt aufgeben, aber bei guter Arbeitslage Arbeitsplätze nachfragen
+ Personen in kurzfristigen „Warteschleifen“ des Bildungs- und Ausbildungssystems oder in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung
+ Personen, die jeweils aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Bei nachrückenden Jahrgängen wäre aber bei guter Arbeitsmarktlage wieder mit höherer Erwerbsbeteiligung zu rechnen
./. Zusatzarbeiter (added workers)
= **Stille Reserve**
Vgl. Fuchs (2002), Seite 81

3.5.3.2 Maßnahmen, Jobs mit geringen Arbeitszeiten aufzufangen

Auf der einen Seite wird von den Befürwortern der Sozialversicherungspflicht geringfügiger Beschäftigung kritisiert, dass durch die kostengünstige Struktur eine Umwandlung von regulären Jobs in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse stattfindet und hierdurch gegen den Gedanken der Solidargemeinschaft verstoßen würde. Dem wird von Unternehmensseite entgegengehalten, dass diese Tätigkeiten aufgrund der Struktur typischer Einsatzfelder der „Minijobber“ nicht von Teil- oder Vollzeitbeschäftigten ausgeführt werden können, so dauern gerade Reinigungsjobs häufig lediglich 1-3 Stunden. Für eine Vollzeitkraft reichen diese Einsatzzeiten nicht aus. So wird auch in der Gastronomie eine Aushilfe in den Spitzenzeiten von 19:00 bis 22:00 Uhr benötigt und eben nicht acht Stunden am Stück. Darüber hinaus wurden sich bestimmte Dienstleistungen, die hinsichtlich der Arbeitszeiten prädestiniert sind für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, erst in den letzten Jahren nachgefragt. Als Antwort auf diesen Einwand werden im folgenden Modelle aus verschiedenen Beiträgen dargestellt, die das Problem geringer Stundenzahl pro Arbeitseinsatz beseitigen sollen. Bereits im vorangegangenen Abschnitt wurde ein Modell der iza-Studie aufgezeigt, das dem Erfordernis von Jobs mit wenig Arbeitseinsatzstunden Rechnung tragen könnte. Überprüft wurde in der Studie ein Modell, bei dem Arbeitszeit in einer Dienstleistungsagentur gebündelt werden kann. Auch Weinkopf schlägt vor, sog. „Dienstleistungspools“ zu gründen, um Wochenstunden zu bündeln und den auf diese Weise eingesetzten Frauen ein gut organisiertes Arbeitsumfeld mit vergleichsweise verbesserten Arbeitsbedingungen zu bieten³⁴⁷. Es sollen insbesondere Haushaltsdienstleistungen in Pools eingebracht werden, um der hier weit verbreiteten Schwarzarbeit entgegenzuwirken und reguläre Arbeit attraktiver zu machen. Außerdem kann man über die Bündelung von Arbeitsstunden den Beschäftigten die Wahl überlassen, mehr Stunden zu arbeiten. Der Auftraggeber hätte den Vorteil von durchgängiger Betreuung ohne Ausfallzeiten durch Krankheit oder Urlaub. Die Arbeitnehmerinnen werden legalisiert, sind sozial besser abgesichert und würden mit Kolleginnen zusammenarbeiten, mit denen sie sich austauschen können³⁴⁸.

Das Modell des Dienstleistungspools hat auf den ersten Blick einige Vorteile. Bei einer detaillierten Betrachtung erkennt man jedoch viele Schwachstellen. Anders als bei dem Modell aus der iza-Studie übergeht Weinkopf die Umsatzsteuer. Nach derzeitigem Recht wären die angebotenen Dienstleistungen umsatzsteuerbar und –pflichtig. Damit würden die Dienstleistungen um 16% verteuert. Im Übrigen ist nicht verständlich, warum immer wieder versucht wird, die Arbeitszeit künstlich zu erhöhen. Es gibt ausreichend Arbeitskräfte, die gar nicht an mehr Arbeitsstunden in der Woche interessiert sind, so dass sich Angebot und Nachfrage hier treffen. Im Übrigen ist nicht erkennbar, warum die Beschäftigten besser sozial

³⁴⁷ Weinkopf (1997), Seiten 34 ff.

abgesichert sein sollen. Dies gelänge nämlich erst dann, wenn aus allen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen Vollzeitstellen werden. Weder die Beiträge, die auf ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Monatslohn von 300 €, noch die, die auf eines mit einem Monatslohn von 500 € zu zahlen sind, begründen Ansprüche aus der Sozialversicherung, die eine ausreichende Absicherung im Alter oder im Fall dauerhafter Arbeitslosigkeit über dem Sozialhilfesatz gewährleisten.

Flexible Arbeitsverhältnisse können nach der Auffassung von Bittner/Dingeldey/Strauf/Weinkopf auch über andere Modelle als durch geringfügige Beschäftigung erreicht werden. Entgegen den starren Einkommensgrenzen geringfügiger Beschäftigung sind Jahresarbeitszeitkonten sowie Gleitzeit eine Alternative³⁴⁹. Für die interne betriebliche Flexibilität können diese Maßnahmen sicher gute Dienste leisten³⁵⁰, doch sie bieten keinen gleichwertigen Ersatz für Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich, für Geringqualifizierte oder für Beschäftigung mit geringer Produktivität. Der Einsatz derartiger Flexibilisierungsinstrumente in überregional tätigen Unternehmen ist mittlerweile schon fast zwingend notwendig, um konkurrenzfähige Produkte und Dienstleistungen bei hoher Servicequalität anbieten zu können³⁵¹. Diese Maßnahmen als innovativen und vollwertigen Ersatz für geringfügige Beschäftigung zu bezeichnen, geht damit an der Praxis vorbei.

3.5.3.3 Reform des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte

Das IW betont in seiner Stellungnahme zur geplanten Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im Februar 1999 vor dem Bundestagsausschuss, dass ein grundlegendes Problem des deutschen Arbeitsmarktes darin bestehe, dass es keinen ausreichenden Freiraum für geringqualifizierte Arbeitsplätze gebe. Dies ist auch einer der Gründe dafür, dass die geringfügige Beschäftigung in den Jahren vor 1999 einen so starken Zulauf bekommen hat. Jeder zweite geringfügig Beschäftigte hat gar keinen schulischen Abschluss oder nur einen Hauptschulabschluss. Dies belegt „die Beschäftigungswirksamkeit eines transferpolitisch flankierten Niedriglohnsektors ... das Vorhandensein einer sehr preiselastischen Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen“³⁵². Die Geringqualifizierten sehen sich einem verstärkten Konkurrenzdruck auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch höher qualifizierte oder billigere Beschäftigte ausgesetzt³⁵³. Das IW fordert daher eine langfristig wirksame Reform der geringfügigen Beschäftigung, die die Geringfügigkeitsfalle beseitigt,

³⁴⁸ Vgl. Weinkopf (1997), Seite 41

³⁴⁹ Vgl. Bittner (1998), Seite 18

³⁵⁰ Vgl. Keller (2002)

³⁵¹ Vgl. IW (2002), Seite 13

³⁵² IW (1999a), Seite 3

³⁵³ IW (1999a), Seite 1

der individuellen Bedürftigkeit Rechnung trägt und einen sozialen Verarmungsschutz gewährleistet³⁵⁴. Nur so kann sich die schwierige soziale Stellung Geringqualifizierter bessern, und es können mehr Beschäftigungsgelegenheiten für diese Gruppe geschaffen werden. Konkret sieht das IW in der Einführung des Bürgergeldes, das dem Grundgedanken der negativen Einkommensteuer folgt, eine Lösung. Daneben müssen die Hinzuverdienste den Anrechnungsgrundsätzen auf die sonstigen Transferleistungen folgen, um die Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfefalle zu beseitigen³⁵⁵. Mit negativer Einkommensteuer wird die finanzielle Förderung von Geringverdienern bezeichnet. Ab einer bestimmten Einkommenshöhe ergibt sich eine Steuerbelastung des Einkommens. Sinkt das Einkommen dagegen unter diese Einkommensgrenze, muss der Beschäftigte keine Steuern zahlen, sondern erhält einen Zuschuss. An dieses Konzept ist auch das Einstiegsgeld angelehnt. Das Konzept zielt darauf, einer definierten Gruppe von Bedürftigen, nämlich Sozialhilfeempfängern, Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung zu bieten. Aufgrund einer fast vollständigen Anrechnung von Zusatzverdiensten auf die Sozialhilfe ist dieser Anreiz bislang sehr gering. In Baden-Württemberg wurde das Einstiegsgeld im Zeitraum 01.01.2000 bis 31.03.2001 in einigen Stadt- und Landkreisen erprobt. Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen stellt in einer Studie erste Ergebnisse dieser Experimentierphase vor³⁵⁶. Es wurden verschiedene Varianten des Einstiegsgeldes erprobt. Zielgruppe der Förderung waren in der Regel Sozialhilfeempfänger. Variiert wurde die Anrechnung auf die bisherigen Transfers. In den meisten Fällen wurde die Anrechnungsgrenze auf 50% des Nettoeinkommens aus der zusätzlichen Beschäftigung gewählt. Das Einstiegsgeld wurde 12 bis 18 Monate gewährt³⁵⁷. Von den geförderten Personen nahmen 21% eine Vollzeit-, 44% eine Teilzeitbeschäftigung und 35% eine geringfügige Beschäftigung auf. Als vorläufiges Fazit halten die Verfasser fest, dass es von den 496 geförderten Personen „einer erfreulichen Zahl von Hilfeempfängern noch vor Ablauf des Einstiegsgelds gelungen ist, von der Sozialhilfe aufgrund einer Nettoeinkommenssteigerung unabhängig zu werden“³⁵⁸. Solange die Anrechnungsgrundsätze zu anderen Transferleistungen nicht in das Kalkül einer Reformierung der geringfügigen Beschäftigung mit einbezogen werden, wird sich die Lohnsubvention von geringfügiger Beschäftigung auch nicht eignen, den Niedriglohnsektor zu fördern – so auch nicht die Neuregelung zum 01.04.2003³⁵⁹.

³⁵⁴ IW (1999a), Seite 13

³⁵⁵ Vgl. IW (1999a), Seite 13; siehe oben unter 3.3.3.2

³⁵⁶ Dann (2002)

³⁵⁷ Dann (2002), Seiten 5 f.

³⁵⁸ Dann (2002), Seite 15

³⁵⁹ Vgl. IW (2003), Seite 28

3.5.3.4 Abschaffung von Ehegattensplitting und Familienversicherung

Wie bereits dargestellt, wurde in der Vergangenheit an den Geringfügigkeitsregelungen oft bemängelt, dass die Beschäftigten unzureichend sozial abgesichert sind. Insbesondere bei verheirateten Frauen – so die Auffassung von Schwarze – ist der Anreiz, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, relativ gering. Begründet wird dies, neben den Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung, über das Ehegattensplitting und die Familienversicherung³⁶⁰. Die Zahlung von Sozialversicherung wird daher teilweise wie eine Steuer empfunden, da bei der Kranken- und Pflegeversicherung keine zusätzlichen Ansprüche über Beiträge erworben werden. Aufgrund dieses ungünstigen „Brutto-/Nettoentgelt-Verhältnisses“ ist der Anreiz für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung daher gering³⁶¹. Erst wenn man diese gesetzlichen Vorschriften abschafft, könnte man demnach die Anreize für verheiratete Frauen erhöhen, eine anspruchsbegründende Tätigkeit aufzunehmen. Für die Abschaffung des Ehegattensplittings sprechen sich auch Ochs und Bittner/Dingeldey/Strauf/Weinkopf aus³⁶².

3.5.3.5 Einführung eines Freibetrages in der Sozialversicherung

Einen weiteren Vorschlag zur Beseitigung der negativen Wirkungen der Geringfügigkeitsfalle macht Buch. Er schlägt vor, die Geringfügigkeitsgrenze als einen Freibetrag auszugestalten, d.h., dass nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze die Sozialversicherung nicht für die gesamten Einkünfte fällig wird, sondern nur für die die Grenze übersteigenden Beträge: „Die bisherige Sprungstelle im Beitragsverlauf würde durch eine Knickstelle ersetzt werden“³⁶³. Die Einführung eines Freibetrags bei der Sozialversicherung würde jedoch 7 Mrd. DM an Beitragseinnahmen kosten, der über eine allgemeine Beitragserhöhung zu finanzieren wäre. Buch schätzt diese Beitragserhöhung auf rund 6%. Bei einem Sozialversicherungsfreibetrag von 325 € und einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge um 6% oberhalb dieses Freibetrages wären Personen mit einem Einkommen von über 2.600 € (bei einem Einkommen von 2.600 € ist die Belastung bei Freigrenze und Freibetrag identisch) die Verlierer und Personen mit einem niedrigeren Monatseinkommen die Gewinner des Freibetrages:

³⁶⁰ Siehe unter 3.3.2

³⁶¹ Vgl. oben 3.3.2; hier insbesondere Schwarze (1998)

³⁶² Vgl. Bittner (1998), Seite 44; Ochs (1999), Seite 233

³⁶³ Buch (1999), Seite 218

Vereinbartes Entgelt	Freigrenze			Freibetrag			
	AN-Netto ⁽¹⁾	AG-Brutto ⁽²⁾	Summe SV ⁽³⁾	BBG ⁽⁴⁾	AN-Netto ⁽¹⁾	AG-Brutto ⁽²⁾	Summe SV ⁽³⁾
1.000 €	790 €	1.210 €	420 €	675 €	838 €	1.162 €	324 €
1.500 €	1.185 €	1.815 €	630 €	1.175 €	1.218 €	1.782 €	564 €
2.000 €	1.580 €	2.420 €	840 €	1.675 €	1.598 €	2.402 €	804 €
2.200 €	1.738 €	2.662 €	924 €	1.875 €	1.750 €	2.650 €	900 €
2.400 €	1.896 €	2.904 €	1.008 €	2.075 €	1.902 €	2.898 €	996 €
2.600 €	2.054 €	3.146 €	1.092 €	2.275 €	2.054 €	3.146 €	1.092 €
2.800 €	2.212 €	3.388 €	1.176 €	2.475 €	2.206 €	3.394 €	1.188 €
3.000 €	2.370 €	3.630 €	1.260 €	2.675 €	2.358 €	3.642 €	1.284 €

Quelle: eigene Berechnung

Bei der Berechnung zur Freigrenze ist das vereinbarte Entgelt gleichzeitig die Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherung.

⁽¹⁾ Arbeitnehmernetto

⁽²⁾ Arbeitgeberbrutto

⁽³⁾ Summe Sozialversicherungsbeiträge

⁽⁴⁾ Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherung

Der Vorschlag von Buch stellt eine unbürokratische Lösung für die Problematik der Geringfügigkeitsfalle dar. Dennoch lässt er sich in der Praxis nicht umsetzen, da eine weitere Verteuerung der Lohnkosten durch Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge auf massiven Widerstand stoßen wird. Mit einem Sozialversicherungssatz von 48% läge Deutschland europaweit an der Spitze der Sozialversicherungsbelastung.

3.5.4 Zusammenfassung der Gesetzesinitiativen der Opposition im Bundestag

Alle bedeutenden Gesetzesinitiativen bzw. Gesetzesentwürfe der politischen Opposition im Bundestag ab Mitte der 80er Jahre werden im Folgenden ausgewertet. Die Kernforderung – nämlich die Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf geringfügige Beschäftigung – ist im Wesentlichen immer die gleiche. Die zweite Gemeinsamkeit der Regelwerke ist, dass sie nie umgesetzt wurden.

Auf den 05.12.1984 datiert der Gesetzesentwurf verschiedener SPD-Abgeordneten sowie der SPD-Fraktion, der die Neuregelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse zum Gegenstand hat. In der Entwurfsbegründung wird die soziale und rechtliche Stellung der geringfügig Beschäftigten bemängelt. Zur Verbesserung dieser Situation sieht der Gesetzesentwurf verschiedene Modifikationen der Geringfügigkeitsregelungen vor. Die Sozialversicherungsfreiheit soll in der Renten- und Krankenversicherung bis auf wenige Ausnahmen vollständig gestrichen werden. Lediglich haushaltsnahe Dienstleistungen und Tätigkeiten für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Körperschaften sowie die Saisonarbeit werden von der Sozialversicherungspflicht ausgenommen. Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung entstehen dann, wenn zuvor mindestens 17,5 Stunden pro Woche

gearbeitet wurde. Darüber hinaus werden bestimmte vertragliche Missbrauchstatbestände ausgeschlossen³⁶⁴. Zur Umsetzung kam es allerdings nicht.

In der darauf folgenden (11.) Wahlperiode stellen verschiedene SPD-Abgeordnete sowie die Fraktion der SPD mit Datum vom 15.11.1989 einen Antrag zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Frauen durch Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung³⁶⁵. Hier wird die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der vorsieht, die Geringfügigkeitsgrenze in der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung abzuschaffen. Angemahnt werden die schlechten Arbeitsbedingungen der geringfügig Beschäftigten, insbesondere in der Reinigungsbranche in Bezug auf die gesundheitliche Belastung. Darüber hinaus vermutet man die missbräuchliche Umwandlung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in geringfügige Beschäftigung durch die Unternehmen zur Senkung der Personalkosten. Außerdem kommt es nach Auffassung der Antragsteller zu illegalem Missbrauch wie der Mehrfachbeschäftigung oder der Auszahlung von Entgelt als „Provision“, um damit die Geringfügigkeitsgrenze zu überschreiten. Es wird zudem festgestellt, dass die Einführung des Sozialversicherungsausweises bzw. dessen Mitführungspflicht nicht zur Aufdeckung von Missbräuchen ausreicht, weiter die bestehenden Geringfügigkeitsregelungen zu Einnahmeverlusten bei den Sozialversicherungen und insgesamt zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Am 16.03.1994 (12. Wahlperiode) legt die SPD-Fraktion erneut einen Gesetzesentwurf zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung vor³⁶⁶. Dieser Entwurf sieht eine reguläre Beitragspflicht für geringfügige Beschäftigung ab einer Bagatellgrenze (damals 80 DM West- und 60 DM Ostdeutschland) vor. Die kostenfreie Familienmitversicherung wird ersetzt durch einen eigenen Versicherungsschutz. Personen, die aufgrund ihrer sonstigen Beschäftigung versicherungsfrei sind, müssen keine weiteren Beiträge zahlen. Hier muss jedoch der Arbeitgeber den hälftigen Teil abführen, aus dem selbst keine Ansprüche entstehen. Alle übrigen Personen, die versicherungspflichtig oder lediglich über die Familienversicherung erfasst sind, werden in ihrer geringfügigen Tätigkeit sozialversicherungspflichtig.

Knapp zwei Jahre später gibt es eine Neuauflage des Gesetzesentwurfs (11.12.1995), diesmal unter dem Titel „Gesetz zur Beseitigung des Missbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung“³⁶⁷. Man will damit die „Subvention ungeschützter Arbeitsverhältnisse“ und damit die angeblich dadurch hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen beseitigen. Die geforderte Neuregelung entspricht im Wesentlichen der Fassung vom 16.03.1994. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung

³⁶⁴ Deutscher Bundestag (10/2559)

³⁶⁵ Deutscher Bundestag (11/5689)

³⁶⁶ Deutscher Bundestag (12/7108)

³⁶⁷ Deutscher Bundestag (13/3301)

begründen keinen Leistungsanspruch (dafür muss nach geltendem Recht mindestens 18 Stunden pro Woche gearbeitet werden).

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen unterstützt den Entwurf mit ihrem Antrag vom 19.06.1996³⁶⁸. Der Bundestag wird aufgefordert, ein Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung zu beschließen. Dabei greift der Antrag die Eckpunkte des SPD-Entwurfs auf. In der Arbeitslosenversicherung wird eine Herabsetzung der 18-Stunden-Grenze gefordert. Des Weiteren werden eine Entbürokratisierung von Teilzeitarbeitsverhältnissen, die Einführung von Dienstleistungsschecks und andere Maßnahmen zur Eindämmung der Schwarzarbeit in privaten Haushalten verlangt.

Die PDS geht noch weiter und fordert in ihrem Antrag vom 12.11.1996, dass nicht nur ab der ersten Arbeitsstunde Sozialversicherungspflicht (aber auch hier: Bagatellgrenze in Höhe von 1/50 der monatlichen Bezugsgrenze) eintritt, sondern auch, dass für Einkünfte unterhalb des Existenzminimums der Arbeitgeber zusätzlich noch den Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung tragen muss³⁶⁹. Grundsätzlich soll der Beschäftigte Ansprüche aus den Beiträgen erhalten, in welchem Ausmaß ist jedoch noch nicht konkretisiert worden.

3.6 Pressemeldungen zur Neuregelung zum 01.04.1999

Die nachfolgende Quellenauswertung soll die Verarbeitung der gesetzlichen Neuregelung in der Öffentlichkeit veranschaulichen. Der Verfasser ist sich darüber bewusst, dass derartigen Quellen in der Regel eine wissenschaftliche Zielrichtung fehlt, da die Medien ggf. eigene Zielsetzungen wie beispielsweise die einer hohen Auflagenstärke haben. Dennoch können die hier veröffentlichten Informationen auf dem Weg zur Beurteilung der Implementation des Gesetzes hilfreich sein.

Aus der Meldung in der WELT im November 1998 geht hervor, dass das damalige Modell der Regierung eine völlige Steuerfreistellung vorsah und keine Ansprüche aus den Sozialversicherungen für die pauschalen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Die Opposition sowie der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) haben rechtliche Zweifel an dieser Reform bzw. drohen eine Verfassungsklage an (FDP)³⁷⁰. Bereits am 22.01.1999 soll nun schon laut Berliner Zeitung die erste Lesung der Gesetzesnovelle im Bundestag erfolgen. Ansprüche aus den pauschalen Beiträgen zur Sozialversicherung nach der im Januar modifizierten Neuregelung entstehen erst, wenn der Arbeitnehmer freiwillig 7,5% zuzahlt. Der Arbeitgeber muss 10% gesetzliche Kranken- und 12% Rentenversicherung abführen (Geringfügigkeitsgrenze soll unverändert bei 630 DM für West- und Ostdeutschland liegen). Bei Einkünften unterhalb von 300 DM muss der Beschäftigte zum Erwerb eigener Ansprüche nicht nur die Zuzahlung leisten, sondern auch selbst den

³⁶⁸ Deutscher Bundestag (13/4969)

³⁶⁹ Deutscher Bundestag (13/6090)

³⁷⁰ DIE WELT (24.11.1998)

pauschalen Arbeitgeberbeitrag zahlen. An der Steuerfreiheit hatte man im Januar 1999 noch nichts geändert³⁷¹. In der Anfang Februar 1999 stattfindenden Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung kritisierten Vertreter aus Wirtschaft, Gewerkschaften und Verbänden einhellig die geplante Gesetzesänderung. Für die Gewerkschaften sind die Regelungen nicht geeignet, geringfügige Beschäftigung einzudämmen. Die mangelnde Gegenleistung der Sozialversicherungen sehen das Vorstandsmitglied der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG) und mehrere DGB-Gewerkschaften als verfassungswidrig an. Darüber hinaus würde sich in Ostdeutschland die geringfügige Beschäftigung noch ausdehnen. Die Arbeitgeberverbände kritisieren indes die Festschreibung auf 630 DM, da die Abkopplung von der Lohnentwicklung dazu führen könne, dass geringfügig Beschäftigte nicht mehr an tariflichen Entgelterhöhungen teilnehmen. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) sieht nicht ein, warum die Erreichung des Ziels, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu schaffen, über eine Bestrafung sozialversicherungsfreier Beschäftigung gehen muss³⁷². Am 23.03.1999 meldet DIE WELT „Verwirrung um 630-DM-Jobs“³⁷³. Noch eine Woche vor Inkrafttreten der Neuregelung sind Unternehmen nicht hinreichend über gesetzliche Regelungen informiert. Der Verband der deutschen Rentenversicherungsträger (VDR) hält seine Broschüren noch solange zurück, bis die „Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger offene Durchführungsbestimmungen des 630-DM-Gesetzes abstimmen“. Dies geschieht erst Ende der Woche (25. und 26.03.1999). Auch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat aus diesem Grund noch keine Anwendungserlasse zur Freistellungsbescheinigung an die Finanzämter herausgeschickt. So beklagt sich der Sprecher der Rewe-Gruppe: „Keiner weiß Bescheid“, und selbst der VDR kommentiert eindeutig: „Das wird in einem Chaos enden“³⁷⁴. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände informierte ihre Mitglieder über die endgültige Version der Gesetzesänderung aus diesem Grund auch erst am 22.03.1999³⁷⁵. Aus einem Interview der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit dem Vorsitzenden der Deutschen Steuergewerkschaft, Dieter Ondracek, im April 1999 geht hervor, dass die Bürger mit verzögerten Veranlagungen beim Lohnsteuer-Jahresausgleich rechnen müssten, da die Finanzämter schätzungsweise zusätzlich noch mit 1,5 bis 2 Millionen Freistellungsbescheinigungen beschäftigt sein werden. Noch immer fehle ein entsprechender Erlass des BMF³⁷⁶. DIE WELT wertet in einem Beitrag vom 29.04.1999 die Zahlen des Statistischen Bundesamtes zur geringfügigen Beschäftigung aus. Hierbei wird klar, dass die Zahl der geringfügig Beschäftigten bisher

³⁷¹ Berliner Zeitung (13.01.1999)

³⁷² DIE WELT (11.02.1999)

³⁷³ DIE WELT (23.03.1999)

³⁷⁴ DIE WELT (23.03.1999)

³⁷⁵ BDA (1999d)

³⁷⁶ FAZ (11.04.1999)

unterschätzt wurde³⁷⁷. Auch die Berliner Zeitung widmet sich in einem Artikel am gleichen Tag den Zahlen der Statistiker. Zwei Millionen geringfügig Beschäftigte (bezogen auf 1998) werden nun bei der Beschäftigtenzahl mit erfasst³⁷⁸. Zu den Beschäftigungswirkungen der Neuregelung veröffentlicht die Berliner Zeitung am 05.05.1999 eine Stellungnahme des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH). Dessen Präsident bescheinigt hier der Neuregelung einen Verlust geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Handwerk von 28 % innerhalb von 2 Monaten. Lediglich 5% der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse würden in reguläre Jobs umgewandelt³⁷⁹. Die Stellungnahme des Wirtschaftsrates der CDU findet sich ebenfalls in der Berliner Zeitung am 11.05.1999. Hier wird eine schnelle Korrektur der Neuregelung gefordert, da die geltende Regelung die Schwarzarbeit fördere und Arbeitnehmer und Finanzämter mit der Regelung überfordert seien³⁸⁰. Auch SPD-Politiker räumen Korrekturbedarf des Gesetzes ein³⁸¹. Gerhard Glogowski (SPD) gab nach dieser Meldung im ZDF-Morgenmagazin bekannt, dass „sich die Chefs der SPD-regierten Länder einig seien, dass das 630-DM-Gesetz geändert werden müsse“. Sein Parteikollege aus Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, räumte ebenfalls „Korrekturbedarf bei der Neuregelung der 630-DM-Jobs“ ein. In der Berliner Zeitung meldet wieder sich der Zentralverband des Deutschen Handwerks zu Wort³⁸². Dessen Generalsekretär, Hanns-Eberhard Schleyer, unterstellt dem Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung, dass es zu einer nachhaltigen Verunsicherung der Handwerker geführt habe. Gemäß Schleyer hat das Handwerk bereits 160.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse verloren. Gefordert wird ein Beschäftigungsverhältnis, bei dem bis 1.000 DM pro Monat keine Abgaben anfallen³⁸³. Der Spiegel meldet eine in Deutschland rollende „noch nie dagewesene Kündigungswelle“. Vor allem Gastronomen, Reinigungsfirmen und der Einzelhandel seien betroffen³⁸⁴. Auch bei den Druckern führte das Gesetz zu massivem Beschäftigungsabbau. Für den Bundesverband Druck führt Thomas Mayer (Hauptgeschäftsführer) aus, dass die Unternehmen durch die Gesetzesänderung erheblich belastet und dass dessen Auswirkungen drastisch negativ sind („Job-Killer“)³⁸⁵. In einer internen Umfrage des Verbandes bestätigen 67 % der Betriebe, dass geringfügig Beschäftigte gekündigt hätten. Im Anschluss hatten die Betriebe Schwierigkeiten, diese Stellen neu zu besetzen und konnten nur 1% durch sozialversicherungspflichtige Stellen

³⁷⁷ DIE WELT (29.04.1999)

³⁷⁸ Berliner Zeitung (29.04.1999)

³⁷⁹ Berliner Zeitung (05.05.1999)

³⁸⁰ Berliner Zeitung (11.05.1999)

³⁸¹ Berliner Zeitung (22.05.1999)

³⁸² Berliner Zeitung (26.05.2002)

³⁸³ Der Spiegel (05.05.1999)

³⁸⁴ Der Spiegel (19.04.1999)

³⁸⁵ DIE WELT (02.06.1999)

ersetzen. Ein ähnliches Bild ergibt sich nach einer Meldung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung³⁸⁶:

„Wie die Zeitungszusteller berichten, haben mittlerweile mehr als 20.000 Zusteller gekündigt. Nach einer Umfrage des Bundes der Steuerzahler haben bei fast 1.000 Betrieben 25 Prozent der geringfügig Beschäftigten innerhalb von zwei Monaten ihren Arbeitsplatz aufgegeben oder verloren. Das Statistische Bundesamt hatte den Verlust von 111.000 Teilzeitarbeitsplätzen für den April ausgewiesen. Der deutsche Einzelhandel warnte vor wenigen Tagen vor weiteren Arbeitsplatzverlusten durch die Neuregelung. Allein im Einzelhandel seien bis Ende Mai etwa 170.000 Stellen weggefallen. ... Obwohl die Verlage mit Anzeigen, Prospekten und Handzetteln versuchten, neue Zusteller zu finden, sei kaum jemand bereit, unter den Bedingungen des neuen Gesetzes Zeitungen auszutragen, erklärte ein Sprecher des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger.“

Im Gaststättengewerbe gleichen die Wirte, nach einer Umfrage des Deutschen Hotel- und Gaststättengewerbes, die fehlenden Arbeitskräfte mit Überstunden, verminderten Öffnungszeiten und Einführung von Selbstbedienung aus³⁸⁷. Hier haben rund 35% der geringfügig Beschäftigten gekündigt. Immerhin konnten 7,6% der weggefallenen Stellen durch sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze ersetzt werden³⁸⁸. Insgesamt sind nach der Studie von ISG und Kienbaum bis Ende August 700.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse weggefallen³⁸⁹.

Nach Informationen des „Focus“ haben bis Ende Juli 1,8 Millionen geringfügig Beschäftigte die Freistellungsbescheinigung beantragt. Immerhin wurden 200.000 Anträge abgelehnt³⁹⁰. Durch den massiven Wegfall von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (bisher pauschale Lohnsteuer von 20%) und die Einführung der Freistellungsbescheinigung müsste es eigentlich zu Steuernmindereinnahmen durch die Neuregelung kommen. Das Bundesfinanzministerium rechnete jedoch bereits im Vorfeld mit Steuerausfällen in Milliardenhöhe³⁹¹. Gleiches wird im Juli 1999 auch von den Sozialversicherungsträgern befürchtet, da das Meldeverfahren erst schleppend in Gang gekommen ist. Bis Juli 1999 waren erst 900.000 geringfügig Beschäftigte angemeldet worden³⁹². Dies wurde jedoch später wieder aufgeholt.

³⁸⁶ FAZ (17.07.1999)

³⁸⁷ Vgl. Spiegel (31.05.1999)

³⁸⁸ FAZ (25.07.1999)

³⁸⁹ FAZ (30.09.1999)

³⁹⁰ Focus (26.07.1999)

³⁹¹ FAZ (17.07.1999)

3.7 Pressemeldungen zur Neuregelung zum 01.04.2003

Die Zeit vor der Einführung der Neuregelung zum 01.04.2003 war von umfassenden Anhörungen in Ausschüssen und hitzigen Diskussionen der Interessensgruppen weniger geprägt. So verlief auch die Einführung der Neuregelung ohne das vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger bei der Neuregelung 1999 angekündigte „Chaos“. Die Bundesregierung hatte pünktlich für umfangreiches Informationsmaterial auf dem eigenen Webserver sowie auf dem der Bundesknappschaft gesorgt. Darüber hinaus wurde rechtzeitig eine gebührenfreie Telefonhotline mit großzügig angelegten Zeiten montags bis freitags 7:00 bis 19:00 Uhr eingerichtet. Am 18.07.2003 meldete die Pressestelle des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung 5,8 Millionen geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse zum 30.06.2003³⁹³. Dies bedeutet im Vergleich zur letzten Messung im September 2002 ein Plus von 1,7 Mio. Beschäftigten. Die Bundesknappschaft schätzt die durch die Neuregelung entstandenen geringfügigen Minijobs auf 930.000. Damit wurden gemäß der Ministerin, Ulla Schmidt, die Erwartungen weit übertroffen, da man lediglich mit 300.000 neuen Minijobs gerechnet hatte. Bislang hat die Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft 300 Millionen € an zusätzlichen Steuern und Sozialbeiträgen einbehalten. Nach den Zahlen der Minijob-Zentrale sind immer noch 67 % der geringfügig Beschäftigten Frauen. In den privaten Haushalten beträgt der Anteil sogar 94%. Die Zahl der geringfügig Beschäftigten unter 20 Jahren hat gegenüber Juni 2002 abgenommen³⁹⁴. Von den 930.000 neuen Jobs sind 170.000 als Nebenjobs neu entstanden, in den privaten Haushalten lag der Zuwachs bei 6.700 geringfügig Beschäftigten, so Ulla Schmidt³⁹⁵. Die nicht als Nebenjobs entstandenen neuen Beschäftigungsverhältnisse wurden aus der Gruppe der Arbeitslosen und aus der Stillen Reserve besetzt³⁹⁶. Die von der Ministerin genannten Zahlen stammten vom IAB und wurden von der Bundesknappschaft bestätigt³⁹⁷. Die Süddeutsche Zeitung hält in ihrer Ausgabe vom selben Tag fest, dass die Mehrzahl der neuen Jobs als Nebenbeschäftigung entstanden ist und der Beschäftigungszuwachs bei der geringfügigen Beschäftigung sich somit nicht positiv in der Arbeitslosenstatistik niedergeschlagen hat. Der arbeitsmarktpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Klaus Brandner, äußerte sich zur Neuregelung und „räumte ein, dass die Reform vorerst kaum zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen habe. Anders als von den Gewerkschaften befürchtet, sei aber auch die Zahl der Vollzeitjobs, die aufgelöst und in Minijobs zerstückelt wurden, offenbar sehr gering“³⁹⁸. Der Erste Direktor der Bundesknappschaft, Georg Greve,

³⁹² DIE WELT (05.07.1999)

³⁹³ BMGS (2003b)

³⁹⁴ Knappschaft (2003), Seite 5

³⁹⁵ FAZ (19.07.2003)

³⁹⁶ Frankfurter Rundschau (19.07.2003); Stille Reserve siehe Fußnote unter 3.5.3.1

³⁹⁷ Süddeutsche Zeitung (18.07.2003)

³⁹⁸ Süddeutsche Zeitung (18.07.2003)

bestätigt, dass eine Verdrängung regulärer Jobs nicht festgestellt werden könne³⁹⁹. Die BA bezweifelt jedoch die von Frau Ulla Schmidt vorgestellten Zahlen, denn viele Minijobs haben vorher bereits existiert und sind durch die Neuregelung lediglich legalisiert worden. Es handelt sich nicht um neue Beschäftigungsverhältnisse. Aus diesem Grund habe die BA der Ministerin auch von der Veröffentlichung abgeraten. Schmidt räumte aber auch ein, dass nicht kontrolliert werden konnte, was die betreffenden Personen vorher gemacht haben⁴⁰⁰. Nach Auffassung von Fricke, der in der Financial Times Deutschland schreibt, verbleiben von den „neu“ geschaffenen Minijobs nach Abzug „aller möglichen Sondereffekte wie Umbuchungen bestehender Jobs, Nebenbeschäftigungen und Saisonfaktoren“ immer noch eine halbe Millionen neuer geringfügig entlohnter Minijobs. Davon müssten dann noch die nun legalisierten Jobs abgezogen werden⁴⁰¹.

³⁹⁹ FAZ (19.07.2003)

⁴⁰⁰ Financial Times Deutschland (21.07.2003); Süddeutsche Zeitung (22.07.2003)

⁴⁰¹ Financial Times Deutschland (25.07.2003)

4. Ergebnisse der Interviews

4.1 Ziele und Interviewmethoden

4.1.1 Ziele der Interviews

Zur näheren Untersuchung der Auswirkungen des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung wurden Interviews mit zwölf Interviewpartnern aus verschiedenen Bereichen geführt. Weiteres Ziel der Interviews war es, die Einschätzungen der Personen bzw. der von den jeweiligen Personen repräsentierten Institutionen zu recherchieren. Es wurde zudem nach möglichen Verbesserungs- oder Reformvorschlägen im Niedriglohn- bzw. Niedrigstundenbereich gefragt. Die qualitativen Interviews ergänzen die Auswertung der Literatur und die eigene Datenerhebung und haben letztendlich das Ziel, zu der Findung einer wohlfahrtssteigernden Lösung in diesem Bereich des Arbeitsmarktes beizutragen. Es wurden bewusst offene Interviewleitlinien verwandt, um möglichst umfassende Informationen zu generieren, die sich mittels Fragebögen im Rahmen von quantitativen und repräsentativen Befragungen nicht ohne weiteres ermitteln lassen. Es wurde den befragten Personen beim Gespräch ausreichend Raum zur freien Darstellung gelassen. An den entscheidenden Stellen wurde zum Verständnis und insbesondere zur Vertiefung nachgefragt. Die so geschaffene „Interview-Atmosphäre“ führte dann sogar dazu, dass auch heikle Fragen wie z.B. zur Schwarzarbeit beantwortet wurden.

4.1.2 Durchführung der Interviews

Es wurden 12 Interviews in der Zeit von Ende Mai bis Mitte November 2003 geführt. Alle Interviews wurden mittels Tonbandaufzeichnung festgehalten und anschließend in vollständigen Protokollen schriftlich fixiert. Die Interviews dauerten 30 bis 70 Minuten.

4.1.3 Wahl der Interviewpartner

Es wurden Interviewpartner aus vier Bereichen befragt:

- a. Unternehmen
- b. Unternehmensverbände
- c. Politische Parteien (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP)
- d. Institute

Im Einzelnen wurden die folgenden Personen befragt:

zu a. Unternehmen

Es wurden Unternehmen gewählt, die zu den Branchen mit einem hohen Anteil geringfügiger Beschäftigung gehören. Die Interviews wurden entweder mit der Geschäftsleitung oder mit den Leitern des Personalwesens geführt.

- Geschäftsführender Mitinhaber eines überregional tätigen Gebäudereinigerunternehmens mit über 4.000 Mitarbeitern (**GR** – Gebäudereinigung)
- Kaufmännischer Leiter eines Gastronomieunternehmens mit circa 140 Mitarbeitern und mehreren Gastronomiebetrieben (**GA** – Gastronomie)
- Vorsitzender Geschäftsführer einer privaten Fachhochschule mit mehreren angeschlossenen privatwirtschaftlichen Dienstleistungsbetrieben wie beispielsweise einer Wäscherei, circa 350 Mitarbeitern sowie weiteren 350 freien Mitarbeitern (**DL** – Dienstleistungen)
- Personalleiter einer städtischen Bühne mit insgesamt rund 750 Festangestellten (**SB** – Städtische Bühne).

zu b. Unternehmensverbände

Es wurden Gespräche mit den Vertretern von zwei Unternehmensverbänden geführt.

- Vertreter des Bundesinnungsverbandes des Gebäudereinigerhandwerks in Bonn (**GRI** – Gebäudereiniger Innung). Diese Handwerkerinnung ist in 14 Landesinnungen und einer Bundesinnung organisiert. Die Betriebe sind Mitglieder der Landesinnungen. Die Landesinnungen sind Mitglieder bei der Bundesinnung. Die Betreuung der Mitgliedsunternehmen findet jedoch auch unmittelbar in der Bundesinnung statt, da hier entsprechendes Mitarbeiterpotenzial vorhanden ist. Die Handwerkerinnung vertritt 90% des gesamten Reinigungsmarktes (Beschäftigtenzahlen). Die interviewte Person ist zuständig für Arbeits-, Tarif- und Sozialversicherungsrecht.
- Vertreter der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (Dachverband auf Bundesebene: Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände – BDA), zugleich zuständig für den Landesarbeitgeberverband Metall NRW (Dachverband auf Bundesebene: Gesamtmetall), dem Landesverband der Metall- und Elektroindustrie (**AGN** – Arbeitgeber Nordrhein-Westfalen). Die interviewte Person ist zuständig für Sozial- und Tarifpolitik, Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht.

zu c. Politische Parteien

Interviews wurden jeweils mit einem Parteiangehörigen der Bundesparteien SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen geführt.

- Bundestagsabgeordneter FDP (**FDP**), der sich insbesondere mit Grundsatz- und Einzelfragen der Arbeitsmarktpolitik beschäftigt und in diesem Rahmen auch Mitglied entsprechender Ausschüsse ist.
- Landtagsabgeordneter FDP (**FDP-NRW** – FDP Nordrhein-Westfalen) im Landtag Nordrhein-Westfalen. Die interviewte Person beschäftigt sich insbesondere mit Fragen der Finanzpolitik sowie dem Bürokratieabbau.

- Bundestagsabgeordneter Bündnis 90/Die Grünen (**BNG**). Die interviewte Person beschäftigt sich insbesondere mit Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.
- Ehemaliger Bundestagsabgeordneter SPD (**SPD**). Die interviewte Person war aktiv in das Gesetzgebungsverfahren des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse durch die Mitgliedschaft im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung eingebunden.

zu d. Institute

- Leitender Mitarbeiter des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln (**IWK**). Die interviewte Person hat den Arbeitsschwerpunkt Arbeitsmarktpolitik.
- Fachübergreifend tätiger und leitender Mitarbeiter des Instituts der deutschen Wirtschaft, Berlin (**IWB**).

4.1.4 Gestaltung des Fragenkatalogs

Im Wesentlichen hatten die Interviewleitlinien die folgenden Fragenschwerpunkte:

- Die Beschreibung der konkreten Auswirkungen des Gesetzes, wie sie im beruflichen Alltag innerhalb des Unternehmens, der fachlichen oder politischen Tätigkeit wahrgenommen wurden
- Die eigene Beurteilung des Gesetzes bzw. die der vertretenen Institution
- Verbesserungsvorschläge in der Arbeitsmarkt-, Sozial-, Steuer- und Wirtschaftspolitik im Niedriglohnbereich

Dieser Untergliederung folgt auch die nachfolgende Auswertung der Interviews. Die Interviews wurden anhand von Interviewleitlinien geführt, die zwar eindeutige Themen vorgaben, zugleich jedoch genug Raum ließen, auf die interviewte Person einzugehen, um zusätzliche und nicht von den aufgestellten Befragungsleitlinien erfasste Themenbereiche, Informationen und Hintergründe zu erfahren.

4.2 Auswertung der Interviews

4.2.1 Vorgehensweise bei der Auswertung

Die Interviews werden protokollartig jeweils für die vier Gruppen Unternehmen, Unternehmensverbände, politische Parteien und Institute ausgewertet. Die Aussagen der interviewten Personen werden innerhalb der Gliederung vereint und zu bestimmten Themenkomplexen (fett gedruckt) zusammengefasst. Die Protokolle werden innerhalb dieses Kapitels nicht wiedergegeben, da die in lesbaren Text umgewandelte gesprochene Sprache nur mühsam nachzulesen ist. Teilweise kann vermutet werden, dass die Ausdrucksweise so gewählt wurde, um die Verbindlichkeit der gemachten Aussage ein wenig einzuschränken bzw. unverbindlich zu halten. Um diese Arbeit durchgängig lesbar zu

gestalten, wurde auf eine Aufnahme der Protokolle in dieses Kapitel verzichtet. Die in diesem Kapitel ausgewerteten Ausführungen der interviewten Personen können gekürzt im Anhang im ursprünglichen Wortlaut nachgelesen werden. Die Protokolle der Interviews wurden auf circa 1/3 reduziert⁴⁰². Sofern innerhalb einer Passage Sätze weggelassen wurden, ist dies nicht gesondert kenntlich gemacht. In unvollständig zitierten Sätze sind die gekürzten Stellen entsprechend mit „...“ gekennzeichnet. Gleiches gilt für weggelassene Fragen des Verfassers. Zusammengefügte Aussagen werden ebenfalls entsprechend markiert. Es wurden an den Aussagen der interviewten Personen keinerlei Änderungen vorgenommen. An einigen Stellen wurde jedoch, um die Verständlichkeit zu gewährleisten, Ergänzungen gemacht. Diese sind in Klammern eingefasst und kursiv gedruckt. Umformuliert wurden die gestellten Fragen, um die Wiedergabe der Protokolle möglichst knapp zu gestalten. Inhaltlich wurden die Fragen jedoch nicht verändert.

4.2.2 Unternehmer

4.2.2.1 Einsatz geringfügiger Beschäftigung

Der **Umfang des Einsatzes von geringfügig Beschäftigten** war bei den untersuchten Unternehmen sehr unterschiedlich. Aus der folgenden Tabelle ist dies ersichtlich.

Unternehmen	GR*	GA**	DL**	SB**
Vor der Neuregelung 01.04.1999				
Gesamtbeschäftigte	5.053	135	350	750
davon geringfügig Beschäftigte	3.362	19	9	120
davon geringfügig Beschäftigte in %	67%	14%	2%	16%
Nach der Neuregelung 01.04.1999				
Gesamtbeschäftigte	4.188	133	350	750
davon geringfügig Beschäftigte	1.991	17	7	120
davon geringfügig Beschäftigte in %	48%	13%	2%	16%

⁴⁰² Bei Interesse, können die Protokolle auch in voller Länge zur Verfügung gestellt werden – Kontakt über: interviewprotokolle@yahoo.de

Unternehmen	GR*	GA**	DL**	SB**
Veränderung				
Veränderung Gesamtbeschäftigte	- 865	- 2	+/- 0	+/- 0
Veränderung Gesamtbeschäftigte in %	- 17%	- 1%	+/- 0 %	+/- 0 %
Veränderung geringfügig Beschäftigte	- 1.371	- 2	- 2	+/- 0
Veränderung geringfügig Beschäftigte in %	- 41%	- 11%	- 22%	+/- 0 %

* Es wurden genaue Angaben aus der Lohnbuchhaltung zur Verfügung gestellt. Die Angaben bilden den Beschäftigungsstand im März bzw. im Dezember 1999 ab.

** Es handelt sich um geschätzte Angaben, die während des Interviews gemacht wurden. „Vor“ und „nach“ der Neuregelung wurde von den interviewten Personen nicht genau spezifiziert.

Der **Frauenanteil bei den geringfügig Beschäftigten** beträgt, geschätzt nach Auskunft der interviewten Personen, bei:

DL und GA: 50%

GR: 70%

SB: 70% - 80%

Die Unternehmen setzten darüber hinaus auch **kurzfristig Beschäftigte** ein. Die dazu gewonnenen Aussagen werden im Folgenden zusammengefasst: Im Dienstleistungsunternehmen waren dies hauptsächlich Studenten, die über die 50-Tage-Regelung beschäftigt wurden. Im Bühnenbetrieb arbeiten kurzfristig Beschäftigte vor allem als Statisten, ebenfalls nach der 50-Tage-Begrenzung. Beim befragten Gastronomieunternehmen setzt man die kurzfristig Beschäftigten hauptsächlich in der (Biergarten-) Saison innerhalb der 2-Monatsregelung ein. In der Gebäudereinigung kommen diese Beschäftigten vor allem in der Bau- und Sonderreinigung zum Einsatz.

Aus Sicht der Unternehmen wurden als **Gründe für den Einsatz geringfügig Beschäftigter** vor der Neuregelung zum 01.04.1999 genannt zum einen die günstigere Kostenstruktur bei den Lohnkosten und zum anderen die Flexibilität bei den Arbeitszeiten sowie beim Stundenumfang. Dabei wurden diese Vorteile gegenüber regulärer Beschäftigung teilweise

kumulativ wahrgenommen und teilweise wurde auch nur einer dieser Vorteile genannt. Beim Dienstleister waren es nicht die geringeren Lohnkosten, sondern vornehmlich die flexiblen Einsatzzeiten, die als Hauptmotiv genannt wurden. Der Einsatz von geringfügig Beschäftigten im Bühnenbetrieb erfolgte zum einen aufgrund der niedrigeren Kosten als auch zwecks eines kurzfristigen Ausgleichs von Arbeitsspitzen. Für den Bühnenbetrieb gelten die Tariflöhne des öffentlichen Dienstes. Vom geltenden Tarifvertrag waren bis zum Jahr 2002 jedoch ausdrücklich geringfügig Beschäftigte ausgenommen. Geringfügig Beschäftigte konnten somit untertariflich bezahlt werden. Die geringfügige Beschäftigung war jedoch auch deswegen so beliebt, da gerade im Bühnenbetrieb produktionsbezogen große Schwankungen bei der Arbeitsnachfrage bestehen, die über die flexiblen Beschäftigungsverhältnisse am besten abgefangen werden können. Die Arbeitsverträge waren hier so gestaltet, dass die Beschäftigten „auf Abruf“ bereit standen. Die gleichen Motive wurden vom Gebäudereiniger genannt. Hier ist es weniger die schwankende Arbeitsnachfrage, sondern die für einen Auftrag erforderliche Einsatzstundenzahl, die flexible Beschäftigungsverhältnisse fordern. Als Beispiel wurde hier ein Reinigungsauftrag in einem Kaufhaus genannt. Gereinigt werden kann nur in der Zeit von 6:00 bis 7:30 Uhr oder aber erst nach 20:00 Uhr. Diese Arbeitszeiten bieten sich gerade für nebenberuflich geringfügig Beschäftigte an, die zudem höchstens 10 Stunden wöchentlich hinzuverdienen möchten.

Es wurden jedoch auch die **Nachteile des Einsatzes von geringfügiger Beschäftigung** genannt. Dies führte dazu, dass teilweise auch vor dem 01.04.1999 nicht noch mehr geringfügig Beschäftigte eingesetzt wurden.

Bei den Bühnen wurde festgestellt, dass die Beschäftigten – hier vornehmlich Studenten – die zum Teil komplexen Aufgaben nicht zufriedenstellend ausführen konnten. Außerdem ist die Arbeitsmoral der geringfügig Beschäftigten in diesem Bereich offenbar niedriger einzustufen als bei Vollzeitkräften. Insbesondere im Vorfeld großer Produktionen spielt hier gerade die Identifikation mit dem Betrieb eine große Rolle. Denn nur bei vollem Arbeitseinsatz gelingt es, den Terminplan für die Premiere eines Schauspiels einzuhalten. In dem befragten Gastronomieunternehmen führten mehrere Aspekte dazu, dass lediglich 13 – 14 % geringfügig Beschäftigte eingesetzt wurden. Die Gäste erwarten einen freundlichen Service und schätzen es, wenn auch beim dritten Besuch noch dasselbe Personal bedient. Die Arbeitseinstellung der Festangestellten ist kontinuierlicher, belastbarer und insgesamt positiver. Für den Festangestellten bedeutet die Arbeitsstelle die eigene finanzielle Existenz. Bei den geringfügig Beschäftigten ist es in der Regel nur der Nebenverdienst. Außerdem hatte der Betrieb oft damit zu kämpfen, dass geringfügig Beschäftigte kurzfristig dem Einsatzleiter absagen. Außerdem müssen geringfügig Beschäftigte häufiger eingestellt werden, da die Fluktuation höher ist. Dies verursacht ebenfalls Kosten. Diese Faktoren,

werden bei der Berechnung der absoluten Lohnkosten und der Personalkostenplanung nach Aussage der interviewten Person in vielen Gastronomiebetrieben oft vergessen.

Die steuerliche **Abrechnung der geringfügig Beschäftigten** erfolgte in den Unternehmen steuerlich sehr unterschiedlich. Bis auf die Bühnenbetriebe, in denen die Versteuerung fast ausnahmslos über Lohnsteuerkarte erfolgte, konnten die interviewten Personen keine genauen Angaben machen.

Aufgrund der lockeren Bindung der geringfügig Beschäftigten an den Betrieb ist es in einigen Fällen durchaus vorgekommen, dass bei den geringfügig Beschäftigten nicht immer alle zustehenden Lohnleistungen abgerechnet und ausgezahlt wurden. So ergab die Frage, ob denn auch alle **arbeits- und tarifrechtlichen Ansprüche der geringfügig Beschäftigten** bei der Entlohnung berücksichtigt wurden, unterschiedliche Antworten. In der Praxis ist es nach Aussage des Bühnenbetriebes oft schwer, die Ansprüche zu gewähren. Die Beschäftigten fordern diese selbst nicht ein. Wenn eine Aushilfskraft im Garderobenbereich einen Einsatz absagt, dann wird nicht geklärt, ob dies aufgrund von Krankheit oder unter Verwendung von Urlaub geschieht. Lohnzahlung bei Urlaub oder Krankheit erfolgt daher bei den geringfügig Beschäftigten nicht. Im Gebäudereinigungsunternehmen wird akribisch darauf geachtet, dass die Gewährung aller tariflichen oder innerbetrieblichen Sonderleistungen auch bei geringfügiger Beschäftigung eingehalten wird. Denn in dieser Branche gibt es verstärkte Prüfungen der Sozialversicherungsträger, die die Entgelthöhe bei geringfügiger Beschäftigung anhand des Anspruchsprinzips überprüfen. Erhält beispielsweise ein geringfügig Beschäftigter im Gegensatz zu seinen fest angestellten Kollegen keine Urlaubsvergütung, rechnen die Sozialversicherungsprüfer das dafür übliche Entgelt dem tatsächlich gezahlten geringfügigen Entgelt hinzu. Übersteigt das so berechnete Entgelt die Geringfügigkeitsgrenzen, entsteht Sozialversicherungspflicht (sog. „Phantomentgelt“⁴⁰³).

4.2.2.2 Auswirkungen der Neuregelung bei den Unternehmen und deren Reaktionen

Die Unternehmen wurden zu Beginn des Interviews ganz allgemein nach den **Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung** befragt. Im Gastronomie- und im Dienstleistungsunternehmen (DL) waren die Auswirkungen der Neuregelung von untergeordneter Bedeutung, da in beiden Betrieben lediglich 2 Stellen weggefallen sind. Beim Bühnenbetrieb blieb die Zahl der geringfügig Beschäftigten nach der Neuregelung konstant, da hier der Arbeitgeber die Sozialversicherung übernommen hat. Fast ausnahmslos wurden ausschließlich geringfügig Beschäftigte eingesetzt, die durch Vorlage

⁴⁰³ Siehe auch unter 3.4.4.4

der Steuerkarte mit Steuerklasse I ohne Lohnsteuerabzüge ausgezahlt werden konnten. Beim Dienstleistungsunternehmen wurde für die verbleibenden ausschließlich geringfügig Beschäftigten ebenfalls die Sozialversicherung übernommen.

Wesentlich massiver waren die Auswirkungen beim Gebäudereinigungsunternehmen. Hier kam es zu Kostensteigerungen und Auswirkungen aufgrund des Nachfrageüberhangs auf dem branchenspezifischen Arbeitsmarkt. Aufgrund der guten Betriebsorganisation konnten negative Auswirkungen jedoch begrenzt werden. Als problematisch wurde auch angesehen, dass die Entgeltgrenze fixiert und nicht wie bisher jährlich angepasst wurde. Dies führte dazu, dass bei steigenden Tariflöhnen die Arbeitszeiten reduziert werden mussten, um die Entgeltgrenze einhalten zu können. Durchschnittlich können geringfügig Beschäftigte täglich in der Gebäudereinigung daher nur noch 1,75 Stunden eingesetzt werden⁴⁰⁴. Bereits vor dem 01.04.1999 hatte man begonnen, die geringfügige Beschäftigung abzubauen. Im Ergebnis wurden hier knapp 900 geringfügig Beschäftigte weniger eingesetzt. An den Standorten, in denen ein knappes Arbeitsangebot bestand, mussten die geringfügig Beschäftigten jedoch gehalten werden. Dies gelang oftmals nur dann, wenn der Arbeitgeber neben der pauschalen Lohnsteuer auch die pauschalen Sozialabgaben übernommen hat. Gerade kleine Gebäudereinigungsunternehmen waren gezwungen, die Preise bis zu 25% zu erhöhen. Das hier betrachtete Gebäudereinigungsunternehmen war auch aufgrund seiner Größe besser in der Lage, die negativen Folgen des Gesetzes abzufedern, so dass es sogar gestärkt werden konnte. Viele kleinere Konkurrenten mussten aufgeben. Diese waren zusätzlich durch die stringenter Anwendung des Anspruchsprinzips bei der Entgeltüberprüfung durch die Sozialversicherungsträger belastet. In großen Gebäudereinigungsunternehmen konnten aufgrund der besseren Organisationsstruktur bei der Lohnbuchhaltung unvorhergesehene Nachzahlungen als Folge von Sozialversicherungsprüfungen vermieden werden.

Die relativ **kurze Einführungszeit des Gesetzes** wurde von den befragten Unternehmen, teilweise aus einer gewissen Resignation heraus, nicht kritisiert: „Das erleben wir aber ständig. Wir haben schon andere Dinge erlebt“ (SB). Kritisiert wurde jedoch die unterjährige Umstellung von dem kaufmännischen Leiter des Gastronomieunternehmens. Eine unterjährige Umstellung verursacht immer einen höheren Aufwand als eine Umstellung zum Jahresende.

⁴⁰⁴ Bei einem täglichen Einsatz ergeben sich innerhalb von vier Wochen bei Einsatzzeiten von 1,75 Stunden, 35 Stunden (= 8,75 Stunden pro Woche). Bei vier Wochen Urlaub im Jahr, ergeben sich durchschnittlich 4 Arbeitswochen pro Monat. Nimmt man an, dass wie angegeben, bei dieser Grenze die Geringfügigkeitsgrenze erreicht ist, ergibt sich ein Brutto-Stundenlohn von 9,29 €.

Unterschiedlich war die **Reaktion der Unternehmen auf** die zuvor beschriebene **Kostensteigerung**. Das Dienstleistungsunternehmen hat die Kostensteigerung aus den Gewinnen getragen, um den Arbeitnehmern nach Inkrafttreten der Neuregelung das gleiche Netto auszahlen zu können. Dem Bühnenbetrieb half ein glücklicher Umstand, dass hier die Mehrkosten in Höhe von 22% pauschaler Sozialversicherung (da nur ausschließlich geringfügig beschäftigte Studenten eingesetzt wurden) übernommen werden konnten. Der öffentliche Träger des Bühnenbetriebes ließ von einer Unternehmensberatung überprüfen, ob die Effizienz des Betriebes zu verbessern ist. Das im Anschluss an diese Überprüfung ausgestellte Gutachten empfahl, die finanzielle Förderung auszubauen. Die Lohnnebenkostensteigerung bei den geringfügig Beschäftigten konnte im Rahmen dieser Aufstockung von Finanzmitteln in den neuen Finanzmittelbedarf mit eingerechnet werden. Die Mehrkosten von 22% für alle 120 geringfügig Beschäftigten mussten daher nicht aus dem laufenden Spielbetrieb finanziert werden, sondern wurden vom öffentlichen Träger zugeschossen.

Einzig im Gebäudereinigungsunternehmen kam es somit zu einem massiven Abbau von geringfügig Beschäftigten. Hier wurde die **Frage** gestellt, **wie das bislang von diesen Arbeitskräften abgedeckte Stundenpotential ersetzt wurde**. Der Ersatz erfolgte hier durch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Allgemein kritisiert wurde die **Komplexität** der 1999 eingeführten Regelung **sowie der erhöhte Verwaltungsaufwand**. So sahen es auch die befragten Unternehmen. Die Lohnbuchhaltungsmitarbeiter mussten nach der Gesetzeseinführung geschult werden. Dies erfolgte entweder im Rahmen von Seminaren (DL) oder aber durch Selbststudium von Informationsmaterial (GA). Die Lohnbuchhalterin im Gastronomieunternehmen war mit der Neuregelung dennoch überfordert. Zusätzlicher Arbeitsaufwand entstand nicht nur durch die Komplexität des Gesetzes, sondern auch durch die einmaligen Umstellungsarbeiten. So wurden im Gebäudereinigungsunternehmen alle Arbeitsverträge neu gefasst (knapp 2.000 neue Verträge). Ein zentraler Kritikpunkt im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Geringfügigkeitsregelungen war die Einführung des pauschalen Krankenversicherungssatzes. Dies führte nämlich dazu, dass man im April 1999 bei allen geringfügig Beschäftigten recherchieren musste, für welche der gesetzlichen Krankenkassen die Anmeldung einzureichen ist. Dies richtet sich z.B. nach der Versicherung in der Familie oder nach der bisherigen Mitgliedschaft. Ergab sich hieraus noch keine Krankenkassenmitgliedschaft, so hatte der Beschäftigte nun selbst die Auswahl. Der Arbeitgeber kann dies nicht nach freiem Ermessen entscheiden. Zurzeit sind in Deutschland rund 300 Krankenkassen zugelassen. Jede bietet einen individuellen Beitragssatz an, der

sich regelmäßig ändern kann. Probleme mit der Verwaltung von Krankenkassenzugehörigkeiten hatten vor allem das Gastronomieunternehmen und der Bühnenbetrieb.

Von der **freiwilligen Aufstockungsmöglichkeit des pauschalen Beitrages zur Rentenversicherung** haben nur sehr wenige bundesweit Gebrauch gemacht (von neu angemeldeten geringfügig Beschäftigten waren es im Jahr 2000 gerade mal 37.692 Personen⁴⁰⁵). Beim Gebäudereinigungsbetrieb waren es nur „10 im gesamten Unternehmen“. Dies entspricht einem Anteil von 0,5%.

Bemängelt an dem im Jahr 1999 eingeführten Gesetz wurde auch die schlechte **Verzahnung mit dem Tarifrecht**. Seit 2002 gelten die im Bühnenbetrieb gezahlten Tariflöhne des öffentlichen Dienstes auch für geringfügig Beschäftigte. Als Nachteil wurde hier angesehen, dass die Geringfügigkeitsgrenze bei Tariferhöhungen nicht parallel mit erhöht wurde. Dies führte dazu, wie auch der Gebäudereinigungsunternehmer ausgeführt hat, dass die Stundenleistung der geringfügig Beschäftigten reduziert werden musste.

In den Betrieben gab es bislang auch Schwierigkeiten mit der **Geringfügigkeitsfalle**, die zum einen den Lohnbereich nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze unattraktiv machte und zum anderen dazu verleitete, Mehrstunden missbräuchlich auf Folgemonate zu verteilen. Ganz offen zeigte sich der Geschäftsführer des Dienstleistungsunternehmens. Bislang wurden zwei Stundenzettel geführt. Die tatsächlich geleisteten Stunden wurden auf einem inoffiziellen Stundenzettel festgehalten. Auf dem zweiten, offiziellen Stundennachweis wurden dann die Stunden so eingetragen, dass sich nie 15 Stunden und mehr je Woche und Beschäftigtem ergaben. Dieses System war nach seiner Auffassung sehr verbreitet („alle haben es getan“).

Schlechte **Erfahrungen** haben alle befragten Unternehmen **bei Sozialversicherungsprüfungen** mit geringfügiger Beschäftigung gemacht. So kann es zu Beitragsnacherhebungen kommen, wenn sich herausstellt, dass der geringfügig Beschäftigte aufgrund von nicht offen dargelegter Mehrfachbeschäftigung über die Geringfügigkeitsgrenze hinauskommt und somit im Nachhinein volle Beitragspflicht festgestellt wird. Im Gastronomieunternehmen hatte man immer versucht, durch juristisch ausgeklügelte Formulierungen in den Arbeitsverträgen das Haftungsrisiko auf den Beschäftigten zu verlagern, da der Verstoß in der Regel vorsätzlich vom Beschäftigten verursacht war. Dennoch konnte es hier in diesen Fällen nicht gelingen, den Beschäftigten zu belangen. Das

⁴⁰⁵ BfA (2002a), Seite 14

Unternehmen musste die nachgeforderten Sozialbeiträge tragen. Der Anspruch gegenüber dem Beschäftigten stellte sich in allen Fällen als wertlos heraus.

4.2.2.3 Verbesserungsvorschläge der befragten Personen

In allen Interviews wurde nach den eigenen Erfahrungen und der persönlichen Beurteilung der **Neuregelung zum 01.04.2003** gefragt. Positiv wurde beurteilt, dass diese Regelung nun geringfügige Beschäftigung attraktiv macht und sich durch die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze auch tarifliche Lohnsteigerungen ausgleichen lassen. Als wesentliche Verbesserung wird auch die Verminderung des Haftungsrisikos für Unternehmen bei Sozialversicherungsnachzahlungen im Falle missbräuchlicher Mehrfachbeschäftigung angesehen. Als unmittelbare Folge dieser gesetzlichen Regelung im Jahr 2003 wurde eine massive Steigerung des Arbeitsangebots festgestellt. Der Gebäudereiniger führte dazu aus: „Wir haben bis vor einem halben Jahr auf eine Annonce fünf Bewerbungen erhalten. Und seit dem April 2003 melden sich jetzt 100, 120 Bewerber“. Als maßgeblicher Grund dafür wird gesehen, dass die nebenberuflich geringfügige Beschäftigung für die Beschäftigten finanziell an Attraktivität gewonnen hat. Viele Leute haben das Bedürfnis, neben ihrer 35-Stunden-Woche ihren Lohn nebenbei noch aufzubessern. Interessant ist für das Dienstleistungsunternehmen die Änderung bei der pauschalen Lohnsteuer. Denn die Lohnsteuerpauschalierung war bislang nur innerhalb bestimmter Stundenverdienstgrenzen möglich. Dies wurde nun geändert. Beschäftigte Referenten können nun auch bei 50 € Stundenlohn kostengünstig abgerechnet werden. Dem Bühnenbetrieb kam insbesondere die Aufstockung der Entgeltgrenze entgegen, da man so die Stundenkürzungen aufgrund der tarifrechtlichen Änderungen aus dem Jahr 2002 wieder ausgleichen konnte. Als positiv werden im Gastronomieunternehmen auch die geänderten Haftungsregelungen aufgenommen. Die Rückgriffsmöglichkeiten der Sozialversicherungsträger auf die Unternehmen bei missbräuchlicher Umgehung der Geringfügigkeitsregelungen wurden entschärft.

In den Interviews wurde zudem nach **gewünschten Reformen insbesondere im Niedriglohnbereich** gefragt. Erwähnt beim Gespräch mit den Vertretern der städtischen Bühne wurde die schädliche Grenze beim Hinzuverdienst von Rentnern bzw. Frührentnern, die bei 320 € pro Monat liegt, und bei Studenten, die Bafög beziehen. Im ersten Fall kommt es beim Überschreiten der Grenze zu erheblichen Kürzungen und im zweiten Fall sogar zur völligen Streichung der Förderung. In der Personalabteilung des Gastronomiebetriebes (GA) teilte man mit, dass das Lohnsteuerklassensystem modifiziert werden müsse, da Personen mit Lohnsteuerkarte V ein sehr ungünstiges Brutto-/Nettolohnverhältnis haben und es nicht gelingt, klarzumachen, dass der andere Ehepartner über die Lohnsteuerklasse III eine

entsprechende Entlastung erhält. Dadurch wird oft die Aufnahme zusätzlicher Arbeit unattraktiv und Schwarzarbeit attraktiv.

4.2.3 Wirtschaftsverbände

4.2.3.1 Auswirkungen der Neuregelung bei den Mitgliedsunternehmen

Von der gesetzlichen Neuregelung waren die Unternehmen unterschiedlich stark betroffen. Der Einsatz von geringfügig Beschäftigten ist stark branchenabhängig. Insofern gab es nach der Neuregelung im Jahr 1999 auch nicht überall einen massiven Wegfall von Arbeitsplätzen. Die Befragung im Landes-Arbeitgeberverband konnte eine Übersicht der Problematik in allen Bereichen geben. Ein Einblick in die Branche der Gebäudereiniger konnte durch das Gespräch in der Bundesinnung des Gebäudereinigerhandwerks gewonnen werden. In der industriellen Fertigung werden nach den Aussagen des Arbeitgeberverbandes kaum geringfügig Beschäftigte eingesetzt. Dies liegt auch daran, dass die Tariflöhne in vielen industriellen Bereichen so hoch sind, dass man die Geringfügigkeitsgrenze nur bei geringen Arbeitsstunden je Woche einhalten könnte („... bei einem tariflichen Stundensatz von z.B. - wie in der Metall- und Elektroindustrie - 15 € ...“). Für nur wenige Stunden pro Woche, lohnt sich die Verwaltung eines Mitarbeiters dann oft nicht. Anders ist es jedoch in den Betrieben der Gebäudereinigung und des Hotel- und Gaststättengewerbes. In diesen Branchen sind es nach den Erfahrungen des Arbeitgeberverbandes vor allem die flexiblen Arbeitszeiten, die diese Beschäftigungsform hier so attraktiv machen: „Bei den Gebäudereinigern ist es so, dass Tätigkeiten vor oder nach Dienstbeginn ausgeübt werden. Das sind im klassischen Sinne keine Vollzeittätigkeiten, die über den ganzen Tag ausgeübt werden.“

Bei den Gebäudereinigungsbetrieben haben nach Aussage der Innung im Regelfall die Arbeitnehmer gekündigt, nachdem das Gesetz eingeführt wurde: „Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Arbeitnehmer von sich aus gekündigt haben. Durch Verrechnung mit dem Hauptjob von 630 DM verblieben nur noch 320 DM netto übrig. Das rentierte sich nicht mehr. Es war wirklich ein Massenphänomen. Circa 80.000 Beschäftigte sind gegangen“. Die vor allem für die Beschäftigten **gestiegenen Gehaltsabzüge** machten die nebenberuflich ausgeübte geringfügige Beschäftigung finanziell unattraktiv. Auch für die Arbeitgeber wurden diese Beschäftigungsverhältnisse teurer. In dieser Branche war es bisher üblich, die pauschale Lohnsteuer auf die Beschäftigten abzuwälzen. Bei Lohnsteuerpauschalierung gab es niedrigere Tariflöhne. Diese Überwälzung war bezüglich der pauschalen oder individuellen Sozialversicherungsbeiträge bei geringfügiger Beschäftigung nicht mehr vorgesehen. Die Folgen dieser Massenkündigungen waren für viele Gebäudereinigungsunternehmen gravierend. Das Arbeitsangebot hat sich so rasch reduziert,

dass die Unternehmen Verträge mit Kunden aufgeben mussten: „Die Flexibilität war weg. Der Markt war im Grunde abgegrast. Wir wissen es von vielen Betrieben, die tatsächlich Aufträge nicht mehr bedienen konnten“. Dies führte zu „flächendeckend(en) Umsatzeinbrüche(n)“. Da die Margen in der klassischen Gebäudereinigung nur durchschnittlich 3% betragen, wurden viele Unternehmen mit diesen Folgen nicht fertig: „Es hat eine Umstrukturierung stattgefunden. Die Betriebe sind konzentriert worden“. Die Branche wurde unter Umständen auch deswegen so hart getroffen, da ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft, anders als in Gastronomiebetrieben, im Regelfall nicht möglich ist. 50% der Aufträge der Branche sind öffentliche Aufträge. Bei vielen gewerblichen Aufträgen verlangt der Auftraggeber aus Sicherheitsgründen detaillierte Angaben über das eingesetzte Personal. Für Schwarzarbeit ist daher kein Raum.

Große Probleme hatten die im Arbeitgeberverband Nordrhein-Westfalen organisierten Unternehmen auch aufgrund der zeitgleich mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse eingeführten geänderten Prüfungspraxis der Sozialversicherungsträger. Zur Überprüfung der Einhaltung der Entgeltgrenze bei geringfügiger Beschäftigung wird nicht mehr allein das gezahlte, sondern vielmehr das Entgelt zugrunde gelegt, auf das der Beschäftigte einen Anspruch hat. Fallen die beiden Größen auseinander, so wird die Differenz als sog. „Phantomlohn“ bezeichnet⁴⁰⁶: „Man ging davon aus, dass die Tätigkeiten beitragsfrei sind. Im Nachhinein stellt sich raus, sie sind es nicht. Und da haben die Rentenversicherungs-Träger auch ganz genau hingeschaut.“

4.2.3.2 Beurteilung der gesetzlichen Neuregelung

Bezüglich der **Implementierung des Gesetzes im engeren Sinne** konnte festgestellt werden, dass das relativ kurze **Zeitfenster der Gesetzeseinführung** nicht nur die kleinen Betriebe überfordert hat, sondern dass es auch selbst bei größeren und gut organisierten Betrieben zu Schwierigkeiten führte. Die Forderung des Arbeitgeberverbandes war im Vorfeld der Einführung der Gesetzesänderung, eine Übergangsregelung einzuführen. Denn in rechtlicher Hinsicht wurde den bestehenden Arbeitsverträgen durch das Gesetz, insbesondere bei den Zusammenrechnungsvorschriften bei Mehrfachbeschäftigung, die Geschäftsgrundlage entzogen. Das kurze Zeitfenster, das zwischen der Veröffentlichung der Endversion des Gesetzes und dessen Inkrafttreten lag, wurde von den Vertretern der Gebäudereinigungsunternehmen bemängelt. Obwohl der Innungsverband in die Ausschusssitzungen des Gesetzgebers eingebunden war und unverzüglich Informationen erhielt, blieb es bei einer „Umsetzungszeit von drei Tagen“.

⁴⁰⁶ Siehe auch unter 3.4.4.4

Im Bereich der Gebäudereinigung haben die Gewerkschaften die Schwierigkeiten des Gesetzes erkannt und einem **Übergangstarifvertrag** zugestimmt, der bei den geringfügig Beschäftigten eine Lohnkürzung von 18% befristet bis zum Mai 2000 vorsah: „Und da hat sogar die Gewerkschaft mitgespielt. ... Die Gewerkschaft war der Überzeugung, dass das Gesetz so katastrophal schnell kam, dass die Betriebe keinerlei Möglichkeiten hatten, sich irgendwie darauf einzustellen“. Danach galten wieder gleichberechtigt gleiche Löhne für alle Beschäftigten.

Stark kritisiert wurde die Zunahme an **Bürokratisierung durch das Gesetz und dessen Komplexität**. So äußerte sich der Arbeitgeberverband: „Die Gesetzesänderung ist mit einem totalen Kopfschütteln zur Kenntnis genommen worden. Das war alles viel zu kompliziert geraten“. Wie auch schon von den Unternehmen berichtet wurde, hatten auch die Mitgliedsunternehmen der Gebäudereinigerinnung ein Verwaltungsproblem bei der Ermittlung der zuständigen Krankenkasse für die geringfügig Beschäftigten. Es wurden in den Betrieben Aushilfen eingestellt, die „nichts anderes taten ..., als für jeden Arbeitnehmer die richtige Krankenkasse rauszusuchen“. Bei Betrieben mit 400 bis 500 Beschäftigten sind durchschnittlich 100 verschiedene Krankenkassen zu verwalten. Als viel zu bürokratisch wurde auch die Freistellungsbescheinigung eingestuft. Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren gleichermaßen mit den Regelungen überfordert.

Nach **Wegfall des Übergangstarifvertrages** in der Gebäudereinigung hatte man nun das Problem, dass die seit dem 01.04.1999 unverändert starre Geringfügigkeitsgrenze nicht den Tariflohnerhöhungen folgte. Bei einem täglichen Einsatz durften aufgrund der tariflichen Änderungen - bei gleich bleibender Entgeltgrenze - geringfügig Beschäftigte durchschnittlich nur noch 1,3 Stunden arbeiten⁴⁰⁷. Hierdurch wurde die Attraktivität der Minijobs zusätzlich eingeschränkt.

Ein Ersatz der weggefallenen Stellen im geringfügigen Bereich durch **kurzfristige Beschäftigung** scheiterte in der Vergangenheit oft an den restriktiven Voraussetzungen. Positiv wurde jedoch eingeschätzt, dass das Kriterium der Berufsmäßigkeit⁴⁰⁸ in der Praxis seit der Neuregelung faktisch, auch aufgrund der schwammigen Gesetzesdefinition, bei Sozialversicherungsprüfungen nicht mehr überprüft wurde. In einigen Fällen konnten die kurzfristig Beschäftigten die geringfügig Beschäftigten ersetzen. So berichtete der interviewte Vertreter des Arbeitgeberverbandes: „Die kurzzeitigen Beschäftigungen, die haben jetzt sehr viel Zulauf bekommen nach der Gesetzesänderung von 1999“. Doch auch die Regelung zur kurzfristigen Beschäftigung haben immer viele ungeklärte Fragen bei den Unternehmen

⁴⁰⁷ Der interviewte Gebäudereinigungsunternehmer geht von 1,75 Stunden pro Woche aus.

aufgeworfen: „Wie können wir sicherstellen, dass eine Tätigkeit wirklich kurzzeitig ist? Mit welchen Tätigkeiten wird das zusammengerechnet?“ (AGN). Auch bei den Gebäudereinigern sind viele auf kurzfristige Beschäftigung umgeschwenkt, wie „z.B. die Industriereiniger, die eigentlich nur einmal in der Woche tätig ... sind. Eigentlich ist das berufsmäßig⁴⁰⁹, aber da sind die Sozialversicherungsträger einem sehr entgegengekommen. Die haben selber gesehen, dass das nicht mehr händelbar ist. Man hat Contra-legen-Wege geschaffen“ (GRI).

4.2.3.3 Verbesserungsvorschläge der befragten Personen

Auch gegenüber den Verbänden wurde um eine **Beurteilung der Neuregelung zum 01.04.2003** gebeten. Grundsätzlich wurde diese positiv beurteilt: „der Gesetzgeber (*hat*) schon das berücksichtigt, was von der Arbeitgeberseite gefordert war. Vor allem der Verwaltungsaufwand ist ganz enorm zurückgefahren worden“ (AGN). Die Haftungsregelungen sind zugunsten der Unternehmen entschärft worden. Es reicht aus, wenn der Arbeitgeber in einem Gespräch den Arbeitnehmer nach schädlicher Mehrfachbeschäftigung befragt und dieser das verneint. Sollte bei einer Sozialversicherungsprüfung dennoch schädliche Mehrfachbeschäftigung nachgewiesen werden, können Beiträge nicht mehr für die Vergangenheit, sondern nur ex nunc festgesetzt werden. Die neuen Zusammenrechnungsvorschriften des § 8 Abs. 2 SGB IV sind jedoch nach Auffassung des Arbeitgeberverbandes „dilettantisch formuliert“ und unverständlich. Ebenso „völlig undurchschaubar“ (GRI) für die Unternehmen ist die Gleitzonenregelung bei Entgelten zwischen 400 und 800 €. Erstaunlich ist, dass diejenige, die der Bundesinnungsverband des Gebäudereinigerhandwerks Monate vor dem 01.04.2003 als Anregung veröffentlicht hat, fast vollständig in die Neuregelung übernommen wurde⁴¹⁰. Dieser Vorschlag ist dann „von der CDU (*Anmerkung: ... im Vermittlungsausschuss*) fast 1 zu 1 übernommen worden“ (GRI).

Es werden vom Arbeitgeberverband Nordrhein-Westfalen und von der Bundes-Gebäudereiniger-Innung aber noch weitergehende Reformen in dem Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gefordert. Die Schwerpunkte liegen hierbei auf einer Reduzierung der Lohnnebenkosten sowie der Beseitigung der sog. rückwirkenden „Phantomlohn-Beitragsbemessung“ (s.o.). Es sollten mehr Anreize geschaffen werden, damit sich Arbeit wieder lohnt. Hierzu ist es in erster Linie notwendig, dass die Abgabenbelastung reduziert wird. Wichtige Voraussetzung dafür ist für den Arbeitgeberverband eine

⁴⁰⁸ Siehe hierzu Abschnitt 2.3.3

⁴⁰⁹ Berufsmäßigkeit ist ein gesetzliches Merkmal, das bei kurzfristiger Beschäftigung nicht gegeben sein darf.

⁴¹⁰ Verfügbar unter www.teilzeit80000.de

grundlegende Reformierung des Rentenversicherungssystems. „Denn die Rente nach dem Generationenvertrag ... hat ... keine Zukunft mehr; auch aufgrund der demographischen Entwicklung“ (AGN). Als wirkungslos werden seitens des Arbeitgeberverbandes auch die Reformvorhaben Hartz I bis Hartz IV angesehen. Sie wirken deshalb nicht, „weil (*diese*) nichts an unserem Grundproblem ändern, dass der Faktor Arbeit eben zu teuer ist und die Arbeitsplätze nicht da sind. Das sind alles Gesetze, die ... den Weg in die Arbeit zurück vielleicht erleichtern. Das kann nicht funktionieren, weil das einfach der falsche Ansatz ist“.

Als große Belastung wurde die Einbeziehung der Löhne nach dem Anspruchsprinzip bei Prüfungen durch die Sozialversicherungsträger gesehen („**Phantomentgelt**“). Die Unternehmen sind es gewohnt, die sozialversicherungsrechtliche Einordnung der geringfügig Beschäftigten, wie auch bei den Vollzeitbeschäftigten, nach dem steuerrechtlichen Zuflussprinzip vorzunehmen. Die Krankenkassen, die bislang die Prüfungen vorgenommen hatten, waren in der Vergangenheit „recht großzügig ... in ihrer Beitragsüberprüfung“ (AGN). Die Nachzahlungen kamen somit für viele überraschend. Problematisch ist zudem, dass die Beiträge rückwirkend für bis zu vier Jahre nachgefordert werden konnten. Die Bundesinnung der Gebäudereiniger teilte mit, dass aufgrund dieser Prüfungspraxis „zahlreiche Betriebe bisher in die Konkursreife gekommen“ sind.

Ob nun diese nachträgliche Rückgriffsmöglichkeit der Rentenversicherungsträger auf Phantomentgelte durch eine gesetzliche Änderung wieder aufgehoben wird, ist nach Auffassung des Arbeitgeberverbandes fraglich, da es sich bei den bereits eingeforderten Nachzahlungen um Beträge in Milliardenhöhe handelt. Eine Rückzahlung würde ein finanzielles Loch in die Finanzen der Rentenversicherung reißen.

4.2.4 Politiker

4.2.4.1 Beurteilung der gesetzlichen Neuregelung

Gefragt wurden die Politiker nach ihrer **Beurteilung der gesetzlichen Neuregelung im Hinblick auf die vom Gesetzgeber damals vorgebrachten Motive**⁴¹¹:

- Die Finanzierungsprobleme in den Sozialversicherungen sollten gemindert werden.
- Die geringfügig beschäftigten Frauen sollten eine bessere soziale Absicherung erhalten.
- Mittelfristig wünschte man sich eine Eindämmung der geringfügigen Beschäftigung.
- Eine weitere Aufteilung der regulären Beschäftigungsverhältnisse in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und Schwarzarbeit sollte verhindert werden.

⁴¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag (14/180)

- Die Kontrollmöglichkeiten sollten verbessert werden.

Der befragte SPD-Politiker stellt fest, dass alle Zielsetzungen erreicht wurden. Die Neuregelung war jedoch im Wesentlichen von den Zielen getragen, in der Illegalität befindliche Beschäftigungsverhältnisse zu legalisieren und sozial abzusichern. Auf das Argument, dass bestimmte Tätigkeiten aufgrund ihrer spezifischen Arbeitszeitstruktur (Dauer des Einsatzes, Ausgleich von Auftragsspitzen) von Vollzeitstellen nicht abgedeckt werden können, wurde entgegnet, dass diese Auffassung von der damaligen SPD-Regierung nicht geteilt wurde: „Unsere Argumentation war immer, dass die Unternehmer mit diesen Regelungen auch die Teilzeitbeschäftigung unterlaufen“.

Der Politiker von Bündnis90/Die Grünen hält die bei der Gesetzeseinführung vorgebrachten Argumente für richtig, gibt jedoch zu bedenken, dass die Neuregelung „mit beschäftigungspolitischen Zielsetzungen kollidiert“. Diese Bedenken seien allerdings durch die Neuregelung 2003 ausgeräumt worden. Bei der Verfolgung des Ziels, die Einnahmehasis der Sozialversicherungen zu stärken, hat man es nach seiner Auffassung versäumt, auf den gesamten Kontext der politischen Ziele zu achten.

Für durchweg nicht erreicht halten die beiden interviewten FDP-Politiker die vorgebrachten Ziele des Gesetzgebers: „Es war völlig klar, dass hier sehr viele Beschäftigungsverhältnisse in die Illegalität abwandern werden. Nicht nur wegen der Mehrkosten, sondern auch wegen des Mehraufwandes, den das ganze mit sich gebracht hat. Auch die soziale Absicherung hat überhaupt nicht gegriffen. ... Die Bürokratie ist verschärft worden.“ (FDP). Dazu kommt noch, dass mit einer geringfügigen Beschäftigung noch nicht einmal ein Rentenversicherungsanspruch auf Sozialhilfeniveau erreicht werden kann. Im Übrigen konnte die Aufteilung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse nicht aufgehoben werden (FDP), zumal viele Tätigkeiten aufgrund unattraktiver Arbeitszeiten durch reguläre Arbeitskräfte nicht abzudecken sind (FDP-NRW). Für das Ansehen der Regierung hatte die Neuregelung jedoch einen positiven Effekt, da die geringfügig Beschäftigten nun in der Erwerbsstatistik erfasst wurden. Die Arbeitslosenquote wurde damit um 0,8% „verbal“ abgebaut (FDP). Außerdem wird vom Bundestagsabgeordneten der FDP angeführt, dass viele geringfügig Beschäftigte nun aufgrund der Mehrbelastung auf ihren Zusatzverdienst, der früher durchschnittlich zu 80 – 85% konsumiert wurde, verzichten haben. Dies wiederum habe negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Eine hohe Abgabenbelastung auf Minijobs ist nicht die richtige Antwort, um diese Beschäftigungsverhältnisse zu legalisieren: „Besser eine geringe Besteuerung und

Abgabenbelastung solcher Beschäftigungsverhältnisse, als dass der Staat überhaupt nicht an der Wirtschaft partizipiert.“

Die Aussage, dass Hunderttausende vormals geringfügig Beschäftigte aufgrund der Neuregelung in die **Schwarzarbeit** abgewandert sind, hält der befragte SPD-Politiker für nicht haltbar. Er hält das für eine reine Spekulation, da sich dies nicht an statisch ermittelten Zahlen belegen lasse. Eine Legalisierung von Schwarzarbeit ließe sich durch gesetzliche Regelungen geringfügiger Beschäftigung nicht erreichen: „Die gehen auch so schwarz arbeiten in der Gastronomie“ (SPD).

Kritisiert wurde von den Oppositionsparteien auch das **kurze Zeitfenster der Einführung der gesetzlichen Neuregelung**. Vor dem Inkrafttreten der Neuregelung sind „sechs oder sieben verschiedene Versionen von der Bundesregierung vorgestellt worden“ und der letzte Entwurf hatte dann „eine so geringe Beratungszeit, dass diejenigen, die das dann tatsächlich umsetzen mussten, ... sehr ad hoc konfrontiert worden sind“ (FDP). Dagegen wird vom SPD-Politiker angeführt, dass bei allen gesetzlichen Änderungen von den Unternehmen vorgebracht wird, das Zeitfenster sei zu kurz. Die Argumentation hätte sich nicht geändert, wenn man das Gesetz drei Monate später hätte in Kraft treten lassen.

Die befragten Unternehmen haben die **Neuregelung** durchweg als **zu kompliziert und verwaltungsintensiv** angesehen. Die Politiker wurden nach Ihrer eigenen Einschätzung und den Erfahrungen im eigenen Wahlkreis zu diesem Problem befragt. Der Politiker von Bündnis 90/Die Grünen hält das 1999 eingeführte Regelwerk für Kleinbetriebe ebenfalls für zu kompliziert. Größeren Unternehmen könne man dieses Gesetz jedoch zumuten. Der Bundestagspolitiker der FDP weist darauf hin, dass es sich bei den geringfügig Beschäftigten oftmals um häufig wechselndes Personal mit unsteten Arbeitszeiten handelt. Dies erfordert in der Praxis unter den derzeitigen gesetzlichen Bedingungen laufend komplizierte An- und Abmeldungen, die einen unnötigen bürokratischen Aufwand bedeuten. Der Politiker von der Landes-FDP sieht die Entbürokratisierung als eine zentrale Aufgabe für Deutschland an. Staatliche Aufgaben müssen daher massiv abgebaut werden. Interessant war hier auch die Aussage des SPD-Politikers. Daraus geht hervor, dass es der Bundesregierung durchaus bewusst war, dass es sich um eine sehr bürokratische Regelung handelte. Bei regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hat man diesen Aufwand bislang immer hingenommen. Daher hat man die Zunahme an Bürokratie bei geringfügiger Beschäftigung auch nicht als negativ angesehen. Er räumt aber ein, dass ein großer Teil der SPD-Fraktion eigentlich eine ganz andere Lösung für die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse favorisiert hatte. Viele waren dafür, die Geringfügigkeitsgrenze bis auf eine Bagatell-Entgelt-

Grenze von 98 DM pro Monat gänzlich abzuschaffen und alle darüberliegenden Entgelte in vollem Umfang der Sozialversicherungspflicht zu unterwerfen. Eine Entlastung sollte dann über die Besteuerung geschaffen werden. Teile der CDU hatten nach seiner Aussage dieses Modell auch schon in der Vergangenheit befürwortet. Der frühere Arbeitsminister Blüm konnte sich jedoch damit gegenüber Helmut Kohl nicht durchsetzen. Der interviewte SPD-Politiker war selbst Mitglied des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, in dem die gesetzliche Neuregelung vorbereitet wurde. Entgegen seiner eigenen Auffassung und der vieler anderer Abgeordneter innerhalb der SPD-Fraktion kam es dann jedoch zu einer Einzelentscheidung von fünf Einzelpersonen. Der interviewte SPD-Politiker berichtete von einem Gespräch in einer nächtlichen Verhandlung im Anschluss an die Tagung des Ausschusses zwischen dem damaligen Finanzminister Lafontaine, Bundeskanzler Schröder, Herrn Hombach, Arbeitsminister Riester und einer Staatssekretärin. In diesem Gespräch hat der Finanzminister angeboten, dass er die Steuern übernimmt. Die dann umzusetzenden Steuerentlastungen betragen rund 5 Milliarden DM. Man könne die Einkünfte aus geringfügiger Beschäftigung sozialversicherungspflichtig machen, um die Kassen zu entlasten. Man einigte sich dann auf diese Linie und präsentierte diese fertige Lösung der Fraktion. Die gesetzliche Neuregelung ist somit nicht durch einen demokratischen Prozess im Kabinett entwickelt worden. Aus der Fraktion hat sich dann keiner gegen die beschlossene Variante durchgesetzt. Die partielle Steuerfreistellung und Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigung in das Sozialversicherungsrecht waren der Grund dafür, dass die Neuregelung so kompliziert geraten ist.

Von den befragten Unternehmen und Wirtschaftsverbänden wurde kritisiert, dass insbesondere bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten die Recherche nach der **Krankenkassenmitgliedschaft** einen unnötigen Verwaltungsmehraufwand verursacht hat. Hier entgegnet der SPD-Politiker, dass dieses Problem im Vorfeld nicht erkannt wurde. Im Rahmen der zahlreichen Anhörungen im Ausschuss wurde dies von der Unternehmerseite nicht vorgetragen. Wäre man darauf aufmerksam gemacht worden, hätte man dafür eine Lösung im Gesetz installiert. So hätte man z.B. festlegen können, dass alle dort versichert werden, „wo die meisten des Betriebes versichert sind. Das wäre ja für uns nicht so entscheidend gewesen“.

Befragt wurden die Politiker auch zum Vorwurf, dass die bei geringfügiger Beschäftigung geltenden **steuerrechtlichen Vorschriften** zu **Einzelfallungerechtigkeiten** führen. Die Höhe der Besteuerung sollte sich im deutschen Steuerrecht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Einzelnen orientieren. Gerade bei Verheirateten, die einer geringfügigen Tätigkeit nachgehen und finanziell über die ggf. sehr hohen Einkünfte des

anderen Ehepartners abgesichert sind, bedeuten die pauschale Lohnsteuer und die Freistellungsbescheinigung u.U. eine ungerechtfertigte Vergünstigung. Der Politiker von Bündnis 90/Die Grünen hat hier die Auffassung, dass in dieser Frage ein „Zielkonflikt ...“ zwischen „... Bürokratie und dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ bestehe. Man hat sich gegen die Individualbesteuerung und für eine unkomplizierte Abrechnung entschieden. Eine unverhältnismäßige Begünstigung kann auch von der Freistellungsbescheinigung ausgehen. In der öffentlichen Diskussion wurde in diesem Zusammenhang häufig das Beispiel der in der Praxis ihres Ehegatten geringfügig beschäftigten Zahnarztehefrau genannt. Das geringfügige Entgelt von 325 € konnte steuerfrei vereinnahmt werden, obwohl das Gesamteinkommen der Eheleute bei der regulären Einkommensteuerveranlagung dem Spitzensteuersatz unterlag. Bei der Einführung der Freistellungsbescheinigung hat man Einzelfallungerechtigkeiten, so der SPD-Politiker, bewusst in Kauf genommen, da man davon ausging, dass es sich tatsächlich nur um Einzelfälle handelte: „In der ganzen Bundesrepublik sind das ein paar Tausend Fälle“ und daher sei es „auch nicht so dramatisch, dass man jetzt deswegen die gesamte Regelung in Zweifel zieht“.

4.2.4.2 Verbesserungsvorschläge der befragten Personen

Bei der Beurteilung der **Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 01.04.2003** waren die Ansichten der Politiker sehr unterschiedlich. Die FDP hat dieser Neuregelung im Bundestag aus zwei Gründen nicht zugestimmt: Zum einen, weil die „Erhöhung der Lohnnebenkosten von 22 auf 25%“ als das „politisch falsche Signal“ angesehen wurde, und zum zweiten wegen der in der Praxis kaum umzusetzenden Unterscheidung zwischen „haushaltsnahen und haushaltsfernen Minijobs“. Außerdem hält der interviewte Bundestagspolitiker der FDP es für nicht tragbar, dass man bei einem Entgelt von 400,01 € bereits vollen Versicherungsschutz erhält, ohne dass entsprechende (bzw. nur marginale) Arbeitnehmerbeiträge gezahlt werden. Dagegen ist der Politiker von Bündnis 90/Die Grünen von der jüngsten Neuregelung überzeugt. Er räumt aber ein, dass der Gesetzgeber das Gesetz im Hinblick auf „Verdrängungseffekte regulärer Jobs ... noch mal überprüfen“ muss. Darüber hinausgehende **Reformschritte im Geringfügigkeitsbereich** werden nach seiner Auffassung nicht notwendig sein. Alternativ könne man aber überdenken, ob man nicht die Geringfügigkeitsgrenze abschafft und dafür, vom ersten € Verdienst an, wie in den Niederlanden progressiv steigende Sozialversicherungsbeiträge erhebt. Problematisch an dieser Variante ist, so der Politiker von Bündnis 90/Die Grünen, dass aufgrund des Äquivalenzprinzips im deutschen Rentenversicherungssystem dann bei entsprechend höheren Beiträgen im oberen Einkommenssegment die Ansprüche drastisch steigen würden. Der FDP-Politiker aus dem Landtag von NRW bevorzugt dagegen die alte

bis 1999 geltende Geringfügigkeitsregelung. Beschäftigung lässt sich nach seiner Meinung nur dann schaffen, wenn der Faktor Arbeit günstig bleibt: „Wir haben ja nicht einen Mangel an Arbeit, sondern einen Mangel an legaler Beschäftigung“. Sind die Abgaben zu hoch, dann „partizipiert der Staat überhaupt nicht von der tatsächlich geleisteten Arbeit“. Bei einer grundlegenden Reform fordert der FDP-Bundestagspolitiker „7.500 € steuerfreies Existenzminimum pro Mensch“. Darüber hinaus soll die Sozialversicherung ansteigend über eine Gleitzone erhoben werden. Es sollen dann einkommensabhängig nur noch drei unterschiedliche Steuersätze von 15%, 25% und 35% existieren. Dieses System entschärft dann auch die Geringfügigkeitsfalle (FDP-NRW).

Der SPD-Politiker favorisiert die Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze bis auf eine Bagatellgrenze, da es sonst immer ein Ausweichen in Arbeitsverhältnisse geben wird, die für die Existenzsicherung nicht ausreichen.

Eine **Reformierung des Systems der sozialen Sicherung** ist unausweichlich. „Die Demographie ist unbestechlich. Das ist im Grunde genommen, der stärkste Feind der jetzigen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung“ (FDP-NRW). Um dies durchzusetzen, will die FDP die Eigenvorsorge massiv verstärken und in den Sozialversicherungen privatwirtschaftliche Komponenten, wie beispielsweise ein Beitragsrückerstattungssystem, integrieren. Die Sozialversicherungsbeiträge soll auf unter 35% reduziert werden. Der interviewte Bundestagsabgeordnete der FDP fordert ergänzend die Einführung von Pensionsfonds nach angelsächsischem Muster und eine Annäherung des Renteneintrittsalters von zurzeit durchschnittlich 59,8 Jahren an ein Lebensalter von 65. Für ihn steht fest, dass es „für unsere Generation und für die unserer Kinder garantiert keine lebensstandardsichernde Rente ... , sondern, wenn überhaupt, eine existenzsichernde Rente“ geben wird.

Der Politiker von Bündnis 90/Die Grünen hat sich auch zu möglichen Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte geäußert. Eine direkte Lohnsubvention ist nicht finanzierbar und der Beschäftigungseffekt relativ gering. Er verweist auf die Ergebnisse der bereits zitierten IZA-Studie. Er schlägt eine gezielte Förderung wie z.B. die Beschäftigung von Geringqualifizierten in Wirtschaftsbetrieben der Kommunen oder die Förderung von Stellen bei kleinen Handwerksbetrieben vor. Es gebe bereits in der Praxis derartige Projekte, wobei auch sichergestellt sei, dass man den Privatbetrieben mit den günstigen Arbeitskräften auch keine Konkurrenz mache. Dies sind Maßnahmen, um das Problem zu lindern: Denn das Problem „zu beheben mit politischen Mitteln, daran glaube ich im Moment nicht, die Spielräume haben wir einfach nicht“.

4.2.5 Institute

4.2.5.1 Beurteilung der gesetzlichen Neuregelung

Zunächst wurde die Frage nach der **Beurteilung der Neuregelung im Hinblick auf die vom Gesetzgeber zur Einführung der gesetzlichen Änderung vorgebrachten Motive** gestellt. Der Vertreter des IW Berlin stellt dabei ein Motiv des Gesetzgebers heraus. Man wollte verhindern, dass Personen in Beschäftigungsverhältnisse hineingedrängt werden, die keine Rentenversicherungsansprüche auslösten. Doch „das traf für den größten Teil aller Leute überhaupt nicht zu, da die sowieso schon krankenversichert waren oder als Verheiratete Rentenansprüche erworben haben“. Er vermutet daher, „dass der fiskalische Einnahmengesichtspunkt bei weitem überwogen hat und nicht ... die Zuwendung von Rentenansprüchen“. Dies bestätigt auch das Ergebnis einer bereits zitierten Umfrage, aus der sich ergibt, dass nur „7% der Beschäftigten ... ein Interesse an einer Beitragszahlung“ hatten (IWK). „Bei den Motiven für die geringfügige Beschäftigung steht die passgenaue Arbeitszeit ganz weit vorne vor anderen Motiven“, führt der Vertreter des IW Köln weiter aus. Die geringfügige Beschäftigung „war additiv und ... nicht substitutiv zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Das ist immer wieder vorgebracht worden: ... Die geringfügigen Jobs ... verdrängen reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeit. Für das haben wir keine Evidenz gefunden“. Durch das 1999 eingeführte Gesetz kam es aufgrund der Lohnnebenkostensteigerungen zu einem Rückstau. „Und der Rückstau kann beantwortet werden: a) durch Rückzüge vom Arbeitsmarkt b) durch Inaktivität und c) durch Schattenwirtschaft oder d) durch nicht geleistete Wertschöpfung“. „Und wenn wir jetzt die ersten Pressemeldungen lesen, dass die Neuregelung zum 01.04.2003 ... wieder eine Dynamik eingebracht hat, dann scheint das ja ein Indiz dafür zu sein, dass dort eine zurückgestaute Nachfrage war. Das spricht dafür, dass wir eine sehr preiselastische Nachfrage nach einfachen Diensten haben und gleichzeitig auch ein sehr abgabenelastisches Arbeitsangebot“ (IWK).

Als gravierend wird auch das Problem der **Geringfügigkeitsfalle** angesehen. Problematisch ist eben, so der Vertreter des IW Köln, dass die „Grenzbelastungen der Einkommenserzielung der früheren 630-Mark-Grenze ... über 100%“ springen. Um dies zu überwinden, hat man das „Mainzer Modell“ initiiert. Dieses ist „zu Beginn des Jahres 2003 zum 01.04. kassiert worden zugunsten der dann neu gestalteten geringfügigen Beschäftigung“. Die ganze Problematik bleibt „eingebettet in die Grundsatzdiskussion für Deutschland, unter welchen Bedingungen wir es schaffen, im Bereich einfacher ... personenbezogener Dienstleistungen offenbar doch einen Markt zu schaffen, der kein Schwarzarbeitsmarkt ist“ (IWK). Die Eindämmung von Schwarzarbeit hat das Gesetz jedoch

nicht erreicht. Der IW-Vertreter aus Berlin merkt dazu an, dass durch das Gesetz keine Anreize geschaffen wurden, aus Schwarzarbeit in reguläre Tätigkeit zu wechseln: „Wer vorher schwarz gearbeitet hat, der hat hinterher umso eher schwarz gearbeitet“ (IWB).

4.2.5.2 Verbesserungsvorschläge der befragten Personen

Die Neuregelung zum 01.04.2003 wird von beiden IW-Vertretern als Verbesserung angesehen. Es wird festgestellt (IWK), dass der beschäftigungsfördernde Effekt eher den Personen aus „der Stillen Reserve als den Arbeitslosen zugute kommen“ wird, „weil an den Anrechnungsfallen im jetzigen noch geltenden Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilferecht nichts geändert worden ist. Letztlich bleibt es ... eine Teilzeitförderung. Es ist eine Einkommenssubvention und keine Lohnsatzsubvention. Sie subventionieren ein bestimmtes Einkommen und üben damit einen Anreiz aus, bestimmte Stundenvolumina zu arbeiten Das ist eine Teilzeitsubvention und ich sehe keinen Grund, warum wir systematisch Teilzeitarbeit über Vollzeitarbeit subventionieren sollten“ (IWK). Eine **Neuordnung des Niedriglohnssektors** stellt sich das IW Köln daher anders vor. Auch wenn die in 2003 umgesetzte Neuregelung einen beschäftigungsfördernden Effekt hatte und den Rückstau beseitigen konnte, so „unbefriedigend bleibt es letztlich doch für eine grundlegende Neuordnung des Niedriglohnssektors“. Die grundlegenden Probleme im Niedriglohnsektor können, so der Vertreter des IW Köln, nicht im Bereich des Sozialsystems gelöst werden, sondern sind über das Steuersystem zu beheben. Die Neuordnung des Niedriglohnssektors gehört „a) in die Zuständigkeit der Tarifparteien und b) in die Zuständigkeit des Steuerrechts“. Das „Lohnfindungssystem“ muss „in seine eigene Funktion zurückversetzt“ werden, „nämlich den Preis zu finden für Beschäftigung und die Qualifikation am Arbeitsmarkt. ... Die Einkommenspolitik ist dann über das Steuersystem zu finden,,“

5. Darstellung der Datenerhebung

5.1 Ziele der Datenerhebung

Im diesem Kapitel werden die Ergebnisse einer Datenerhebung aus dem betreuten Mandantenkreis dargestellt. Es wurden zur Gewinnung dieser Daten keine Interviews geführt, sondern das betriebliche Lohn- und Rechnungswesen ausgewertet. Es wurden die Daten von 20 kleinen bis mittelgroßen Unternehmen mit bis zu 130 Mitarbeitern erfasst. Die Datenerhebung ist somit nicht als repräsentativ anzusehen. Ziel dieser Erhebung ist es, einen Ausschnitt aus der Praxis über die Wirkungen der gesetzlichen Neuregelung zu geben. Es galt zu klären, wie sich die Beschäftigtenzahl, deren Struktur hinsichtlich der verschiedenen Fallgruppen der Besteuerung und Sozialversicherungspflicht, Umsätze und Kosten der Lohnbuchhaltung nach dem 01.04.1999 bei den Unternehmen entwickelt haben. Es handelt sich um Unternehmen, die nach ihren Größen- und Eignermerkmalen i.d.R. von kleinen Steuerberaterkanzleien mit 10-20 Mitarbeitern betreut werden. Gerade die Erfahrungen mit Mandanten haben dazu geführt, die Probleme der Implementierung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung aufzuzeigen. Mit den Ergebnissen der Datenerhebung sollen die Erkenntnisse aus den geführten Interviews und der ausgewerteten Literatur bzw. der repräsentativen Umfragen verprobt werden. Es war die Frage zu klären, ob die im Rahmen der verschiedenen Studien ermittelten Auswirkungen sich auch bei den betreuten kleinen und „Kleinst-Unternehmen“ bestätigen lassen. Außerdem ergaben sich aus der Eigenart der vorhandenen Datenquelle besondere Vorteile gegenüber den bisher umfassend durchgeführten Unternehmensbefragungen. Somit konnten in qualitativer Hinsicht – wenngleich auch nicht repräsentativ – in einigen Bereichen genauere Ergebnisse erzielt werden.

Zum Vergleich der eigenen Auswertung werden die Umfragen von ISG und Kienbaum, die Unternehmensbefragung vom Deutschen Industrie- und Handelstag bzw. den angeschlossenen Industrie- und Handelskammern und die der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. Köln (BAG) herangezogen. Das ISG und Kienbaum haben im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen eine repräsentative Bevölkerungs- und Unternehmensbefragung, eine qualitative Fallstudie bei 54 Unternehmen, eine Befragung von 2.700 Betriebs- und Personalräten und 5.900 Vereinen, Wohlfahrtsverbänden und freiwilligen Feuerwehren durchgeführt⁴¹². Der Bevölkerungsumfrage, die in den Monaten Juni bis Oktober 1999 erfolgte, liegen 52.711 Befragungen im gesamten Bundesgebiet zugrunde. Davon wurden mit 2.362 Personen ergänzend Nachinterviews geführt. Die Interviews mit den Personal- und Betriebsräten

⁴¹² ISG/Kienbaum (1999), Seiten 10 f.

erfolgten in den Monaten August bis Oktober 1999. Die Unternehmensbefragung stützt sich auf einen Rücklauf von 2.327 Fragebögen mit einem Befragungszeitraum Juni bis Oktober 1999. Die Unternehmensbefragung und die Befragung der Vereine, Wohlfahrtsverbände und freiwilligen Feuerwehren erstreckten sich nur auf die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen. Im Rahmen der 54 Fallstudien wurden die Unternehmensleitung sowie 12 Betriebsräte und 178 geringfügig Beschäftigte interviewt⁴¹³. Die bundesweite Befragung der Industrie und Handelskammern umfasste 7.700 Antworten, davon 6.300 Unternehmen mit bis zu maximal 199 Mitarbeitern. In allen Fällen erfolgte die Datengenierung durch die Auswertung der den Unternehmen vorgelegten Fragebögen. Die BAG führte eine Befragung im Zeitraum 06. – 14.05.1999 über eine Stichprobenanalyse in 147 Unternehmen durch⁴¹⁴. Bei diesen Unternehmen handelt es sich um 47 Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 50 Millionen DM und 100 Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 50 Millionen DM. Die ISG/Kienbaum- und die BAG-Studie basieren auf Befragungen, die nach dem 01.04.1999 stattgefunden haben. Hingegen führte der DIHT die Umfrage vor dem vorgenannten Stichtag durch, um die beabsichtigten Maßnahmen der Unternehmen sowie deren Einschätzungen über die Auswirkungen des Gesetzes zu erfahren. Gegenüber den beschriebenen Umfragen weist die im Folgenden vorgestellte eigene Datenerhebung verschiedene Vorteile aus: Einerseits konnten durch einen Vergleich von zwei Zeitpunkten bzw. Zeitperioden Bewegungsdaten generiert werden. Dadurch war es möglich, genau festzustellen, wie sich beispielsweise die Anzahl geringfügig Beschäftigter vor und nach Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung im jeweiligen Unternehmen entwickelt hat. Bewegungsdaten werden ebenfalls von der ISG/Kienbaum-Umfrage erfasst. Andererseits konnten in bestimmten Bereichen Fehler bei der eigenen Datenermittlung ausgeschlossen werden, die sich üblicherweise aus einer Fragebogenerhebung ergeben. Fragebögen werden häufig von Personen ausgefüllt, die entweder nicht die notwendige Zeit für die Ausfüllung des Fragebogens investieren oder nicht über die erforderliche Fach- oder Betriebskenntnis verfügen. Hier konnte auf das Rechnungswesen der Unternehmen selbst zurückgegriffen werden, weshalb die Fehlerquote deutlich niedriger sein dürfte. Da die Stichprobe mit 20 untersuchten Unternehmen relativ klein war, konnten auch Daten gewonnen werden, die man mit einem Fragebogen nicht hätte abfragen können. Auch die umfassende ISG/Kienbaum-Studie versucht zum Beispiel den Anstieg der Kosten bei der Personalverwaltung zu ermitteln. Erfragt werden die Kosten des Führens eines zusätzlichen Lohnkontos sowie die geschätzten Kosten der einmaligen Einrichtung. Nicht ermittelt werden konnten jedoch die tatsächlich angefallenen Kosten für die Verwaltung des Personals. Zum einen wird sich die Person, die den Fragebogen ausfüllt, nicht die Mühe gemacht haben, die tatsächlich entstandenen Kosten des

⁴¹³ ISG/Kienbaum (1999), Seite 10 ff.

Unternehmens zutreffend zu recherchieren, und zum anderen ist die Ermittlung auch nicht ohne weiteres möglich, da viele größere Unternehmen die Lohnbuchhaltung selbst erstellen und somit keine Rechnungen für eine externe Dienstleistung vorliegt. Es ist zu vermuten, dass in diesen Fällen die verantwortlichen Mitarbeiter die Kosten geschätzt haben. In der eigenen Datenerhebung konnten die Kosten dagegen unmittelbar der eigenen Debitorenbuchführung entnommen werden. Eine weitere Besonderheit der hier durchgeführten Datenerhebung ist, dass diese sich auf sehr kleine Unternehmen mit maximal 140 Mitarbeitern beschränkt.

⁴¹⁴ BAG (1999)

5.2 Umfang und Vorgehensweise

5.2.1 Umfang

Aus der folgenden Übersicht gehen der Umfang und die Struktur des untersuchten Datenmaterials hervor:

Branche	Anzahl Unternehmen	Umsatz 1999 in Tausend €	Beschäftigte Januar 1999 gesamt	Geringfügig Beschäftigte Januar 1999	Anteil geringfügig Beschäftigte an Gesamtbelegschaft (Januar 1999)	Bedeutung der Branche innerhalb der Datenerhebung		
						Umsatzanteil in %	Anteil Beschäftigte gesamt in %	Anteil geringfügig Beschäftigte in %
Gaststätten- und Hotelgewerbe	9	9.987	203	68	33,50%	45,11%	62,08%	73,91%
Freie Berufe	5	3.603	54	11	20,37%	16,27%	16,51%	11,96%
Druckgewerbe	1	7.132	45	6	13,33%	32,21%	13,76%	6,52%
sonst. Dienstleistungen	3	773	14	5	35,71%	3,49%	4,28%	5,43%
Einzelhandel	1	352	3	1	33,33%	1,59%	0,92%	1,09%
Baugewerbe	1	294	8	1	12,50%	1,33%	2,45%	1,09%
Summe	20	22.140	327	92	28,13%	100,00%	100,00%	100,00%

Es wurden Daten von 20 Unternehmen verarbeitet, die in 7 Branchen tätig sind. Die bedeutendste Branche innerhalb der Stichprobe ist die Gaststätten- und Hotelbranche. Die Daten wurden daher nicht nur für alle Unternehmen kumuliert ausgewertet, sondern auch innerhalb dieser Branche. Eine getrennte Auswertung der übrigen Branchen wurde nicht durchgeführt, da jede Branche einzeln betrachtet aus zu wenig Datensätzen besteht.

Ein Auswahlkriterium für die Unternehmen innerhalb der Mandantschaft war das Vorhandensein mindestens eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses im Januar 1999. Darüber hinaus wurden nur Unternehmen ausgewählt, für die – mit Ausnahme der Lohnbuchhaltungskosten – vollständige Datensätze vorlagen (weitere Ausnahme: ein im Mai gegründeter Gastronomiebetrieb – siehe unten unter 5.2.2). Innerhalb dieser Vorgaben wurden die 20 Unternehmen zufällig ausgewählt.

5.2.2 Vorgehensweise

Bei der vorliegenden Datenerhebung wurden folgende Merkmale überprüft:

Merkmal	Vergleichszeitpunkte bzw. -räume	
Anzahl der Beschäftigten	Januar 1999	Juli 1999
Anzahl der geringfügig Beschäftigten	Januar 1999	Juli 1999
Besteuerungsform der geringfügig Beschäftigten		
– Pauschale Lohnsteuer		
– Steuerkarte (mit Differenzierung der Steuerklasse)	Januar 1999 Januar 1999	Juli 1999 Juli 1999
– Steuerfreistellung aufgrund Freistellungsbescheinigung		Juli 1999
Anzahl / Anteil der		
– ausschließlich und		Juli 1999
– nebenberuflich geringfügig Beschäftigten		
Nettoumsatz	Jan. – Juni 1998 und Jan. – Juni 1999	Jan. – Dez. 1998 und Jan. – Dez. 1999
Kosten der Lohnbuchhaltung	1. Quartal 1998 und 2. Quartal 1998	1. Quartal 1999 und 2. Quartal 1999

Nicht ermittelt wurden die Lohnsummen geringfügiger oder regulärer Beschäftigung, da dies einen erheblichen und durch die Zielsetzung dieser Datenerhebung nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand verursacht hätte. Das Verhältnis von nebenberuflich und ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Januar 1999 wurde nicht ermittelt, da man diese Information der Lohnbuchhaltung nicht entnehmen kann. Vielmehr hätten dann alle geringfügig Beschäftigten befragt werden müssen, für die bis zum 31.03.1999 pauschale Lohnsteuer abgeführt worden ist. Die Gewinne der Unternehmen wurden nicht mit einbezogen, da diese von zu vielen betriebsinternen und -externen Einflussfaktoren bestimmt sind und somit die Gewinnentwicklung keine aussagekräftigen Schlüsse im Hinblick auf die Wirkungen des Gesetzes zulassen würde.

Die Kosten der Lohnbuchhaltung konnten nicht für alle Unternehmen ermittelt werden, da ansonsten keine 20 Unternehmen hätten gefunden werden können. Viele Mandanten, vor allem größere, die geringfügig Beschäftigte einsetzen, erstellen aus Kostengründen die Lohnbuchhaltung selbst. Daher konnte dieses Merkmal nur für 16 der Betriebe untersucht werden. Diese Unternehmen repräsentieren 31% der Gesamtumsätze, beschäftigen 36% der Voll- bzw. Teilzeitkräfte und 59% der geringfügigen Arbeitnehmer, jeweils bezogen auf die Gesamtsumme der Stichprobe⁴¹⁵. Bei einem zum 01.05.1998 gegründeten Gastronomiebetrieb wurden die Vergleichskosten für die Erstellung der Lohnbuchhaltung aus den letzten beiden Quartalen 1998 abgeleitet⁴¹⁶. Die Umsätze wurden bei diesem Unternehmen auf 6 bzw. 12 Monate für das Jahr 1998 hochgerechnet. Es wurden bei der Ermittlung der Umsätze die Nettoumsätze ohne Umsatzsteuer zugrunde gelegt. In der Gruppe der Freiberufler werden 67% umsatzsteuerbefreite Umsätze erzielt. Die umsatzsteuerbefreiten Freiberufler waren zudem nicht vorsteuerabzugsberechtigt. Aus diesem Grund wurde hier die Umsatzsteuer als Bestandteil der Lohnbuchhaltungskosten erfasst. Die Umsätze wurden nach der jeweiligen Gewinnermittlungsart bestimmt. Bei den meisten Unternehmen wurde bilanziert. Bei einigen Unternehmen wurde der Gewinn in einer Einnahmen-Überschussermittlung nach § 4 Abs. 3 Einkommensteuergesetz errechnet. Unberücksichtigt blieben Umstände, die nachträglich zu einer Veränderung der ermittelten Umsätze (z.B. Betriebsprüfungen, außergerichtliche Rechtsbehelfsverfahren) oder Kosten der Lohnbuchhaltung führten (z.B. Gutschriften, Nachberechnungen).

⁴¹⁵ Beschäftigtenanteile beziehen sich auf Januar 1999, Umsatzangabe bezieht sich auf die Umsätze zum 31.12.1999.

⁴¹⁶ Umsatzanteil dieses Unternehmens an den Umsätzen, die von allen untersuchten Gastronomiebetrieben erzielt wurden: 1,5%; Anteil geringfügig Beschäftigter an allen in der Gastronomie tätigen geringfügig Beschäftigten: 19%; Anteil der Arbeitnehmer dieses Unternehmens an allen untersuchten Beschäftigungsverhältnissen: 7,7%

5.2.3 Gewinnung der Daten

Die Umsatzzahlen wurden der Finanzbuchhaltung des jeweiligen Unternehmens und die Kosten der Lohnbuchhaltung der eigenen Finanzbuchhaltung (Debitorenbuchhaltung) entnommen. Alle übrigen Informationen konnten der Lohnbuchhaltung entnommen werden.

5.3 Ergebnisse der Datenerhebung

5.3.1 Veränderungen des Umfangs und der Struktur der Beschäftigungsverhältnisse

Die Entwicklung der regulären und geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wurde durch Vergleich der Bestandsdaten aus Januar und Juli 1999 ermittelt. Die untersuchten Unternehmen hatten im Januar 1999 327 und im Juli 1999 328 Beschäftigte unter Vertrag. Davon waren im Januar 92 und im Juli 1999 67 geringfügig beschäftigt. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten an der Gesamtbelegschaft hat sich somit von 28% auf 20% reduziert. Insgesamt haben jedoch nur 45% der Betriebe geringfügig Beschäftigte abgebaut. Nicht nachvollziehbar ist der Ersatz nebenberuflich geringfügig durch ausschließlich geringfügig Beschäftigte. So ermittelt die ISG/Kienbaum-Studie, dass es zunächst zu einem Rückgang der geringfügig Beschäftigten kam (- 20%), der jedoch bis August 1999 zum Teil wieder ausgeglichen wurde, so dass es nach dieser Studie insgesamt zu einem Rückgang der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von 10% gekommen ist⁴¹⁷. Die Ergebnisse von ISG/Kienbaum bezüglich der quantitativen Veränderungen bei den geringfügig Beschäftigten variieren in Abhängigkeit von der jeweiligen Befragung⁴¹⁸:

Repräsentative Befragungen	Veränderung April-Mai / 1. Qu. 1999	Veränderung Juni / 1. Qu. 1999	Veränderung Juni-Aug. / 1. Qu. 1999	Veränderung Aug.-Sept. / 1. Qu. 1999
Unternehmensbefragung	-23%	-15%	-	-8%*
Bevölkerungsbefragung	-21%	-	-10%	-

* Zahlen auf vergleichsweise weniger Fällen berechnet

Quelle: ISG 1999 – Bevölkerungsbefragung und Unternehmensbefragung

Die Ergebnisse der von ISG/Kienbaum durchgeführten 54 Fallstudien lassen sich nicht in die vorgenannte Tabelle einordnen. Erfasst wurden unter anderem die Anzahl der Kündigungen und Neueinstellungen von geringfügig Beschäftigten ab dem 01.04.1999 bis zum Juni 1999⁴¹⁹.

⁴¹⁷ ISG/Kienbaum (1999), Seiten 2 f.

⁴¹⁸ ISG/Kienbaum (1999), Seite 20

⁴¹⁹ Der Monat wurde nicht spezifiziert. Aus der Aussage, dass im „Zeitraum zwischen Juni 1998 und Juni 1999“ die Anzahl der geringfügig Beschäftigten gesunken ist, lässt sich ableiten, dass Kündigungen und Neueinstellungen innerhalb des 2. Quartals 1999 erfasst wurden. Vgl. ISG/Kienbaum (1999), Seite 51

Aufgeteilt nach Branchen lassen sich aus der Fallstudienuntersuchung folgende Zahlen ableiten:

Kündigungen und Neueinstellungen von geringfügig Beschäftigten	Anzahl geringfügig Beschäftigt. 03/99	Kündigungen		Neueinstellungen ab 01.04.99	Absolute Minderung nach Neueinstellungen	
		Personen	in %		Personen	in %
Hotel- und Gaststättengewerbe	340	-127	-37%	90	-37	-11%
Zeitungsverlage / -vertriebe	10.850	-3.531	-33%	3.492	-39	0%
Sportvereine	202	-5	-2%	1	-4	-2%
Wohlfahrtsverbände	149	-34	-23%	22	-12	-8%
Pflegeheime/-dienste	155	-25	-16%	5	-20	-13%
Einzelhandel	314	-47	-15%	32	-15	-5%
Gebäudereinigerhandwerk	4.617	-902	-20%	7	-895	-19%
Nahrungsmittelhandwerk	46	-22	-48%	3	-19	-41%
Verkehrsgewerbe	49	-21	-43%	2	-19	-39%
Summe	16.722	-4.714	-28%	3.654	-1.060	-6%

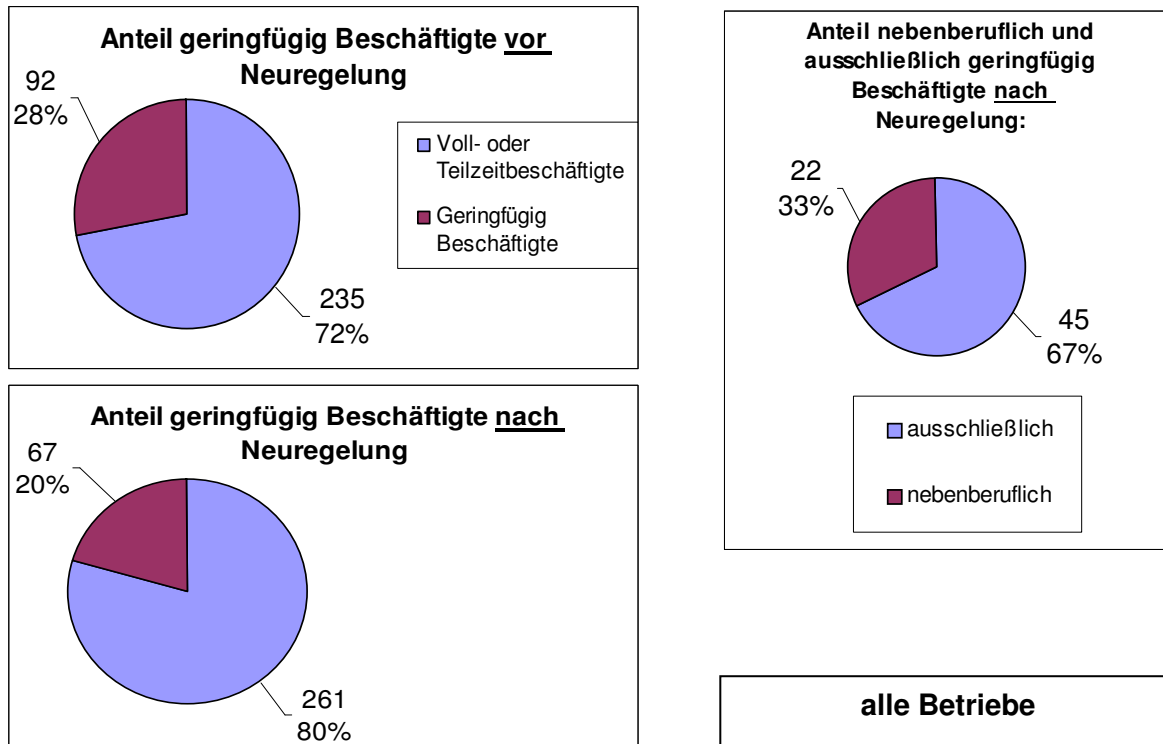
Quelle: ISG/Kienbaum (1999), Seiten 52 f.

Erläuterungen: Neun Datensätze wurden aus der gesamten Erhebung herausgenommen, da die Anzahl der Kündigungen in den beiden Tabellen bei diesen Unternehmen nicht übereinstimmten oder gar keine Angaben gemacht wurden. Folgende Datensätze wurden herausgenommen (laufende Nummer der Unternehmen): 6, 14, 19, 20, 37, 51, 52, 53, 54. Die Branche „Langzeittourismus“ wurde komplett herausgenommen.

Ohne die Branche „Zeitungsverlage und –vertriebe“, die die höchste Gewichtung hat und zudem am erfolgreichsten neu einstellen konnte, ergeben sich, bei ursprünglich 5.872 geringfügig Beschäftigten, 1.183 Kündigungen (= -20%) und 162 Neueinstellungen. Es bleibt dann bei einer absoluten Minderung von geringfügig Beschäftigten in den Unternehmen von 17%.

Im Zeitraum Januar bis Juli ging die geringfügige Beschäftigung in der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Datenerhebung um 27% zurück, während die regulären Beschäftigungsverhältnisse um 11 %, nämlich von 235 um 26 auf 261 Beschäftigte, zugenommen haben. Der größte Teil dieses Zuwachses, nämlich 22 Beschäftigungsverhältnisse, resultiert aus Einstellungen von Unternehmen im Hotel- und Gaststättengewerbe. In dieser Branche ist der Zuwachs jedoch aufgrund saisonaler Besonderheiten nicht aussagekräftig. Im Juli 1999 waren 67% der geringfügig Beschäftigten (= 45 Personen) ausschließlich geringfügig beschäftigt. Somit sind 33% nebenberuflich geringfügig beschäftigt. Diese Beschäftigten wurde in allen Fällen über die pauschale Lohnsteuer besteuert. Im Vergleich zur bisherigen Lohnnebenkostenbelastung von 20% entstehen bei diesen Fällen, bei einem Beitragssatz zur Sozialversicherung 36% (ohne

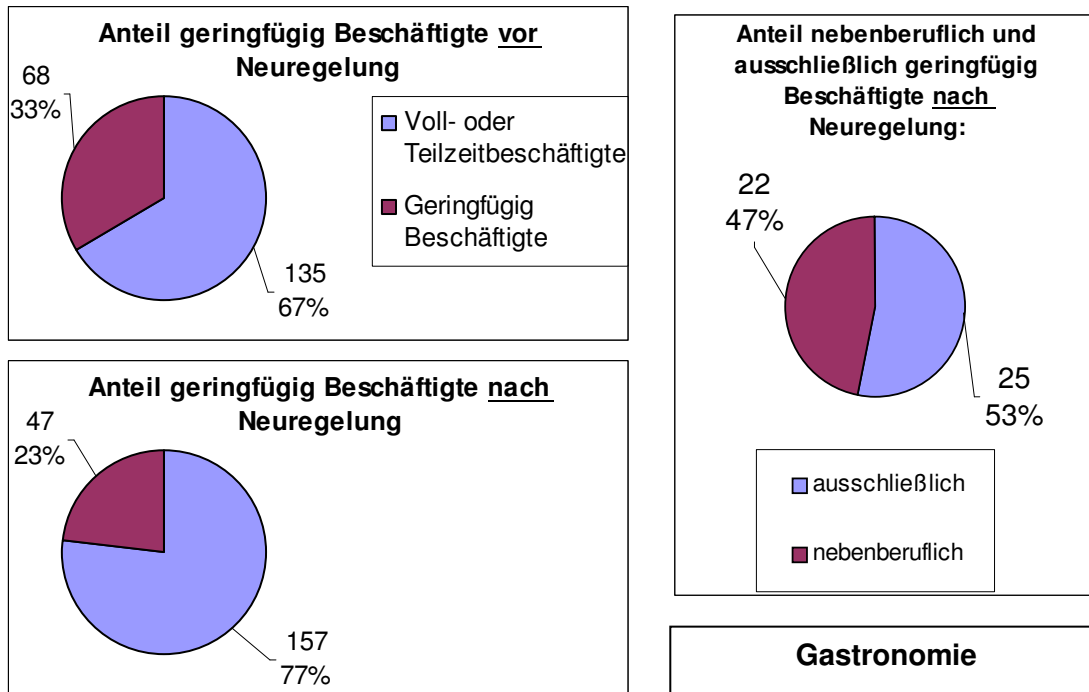
Arbeitslosenversicherung), Lohnbelastungen von über 50%⁴²⁰. Die Tatsache, dass diese Unternehmen erhebliche Mehrbelastungen auf sich nehmen, könnte ein Indiz dafür sein, dass es nicht gelungen ist, die Stellen mit ausschließlich geringfügig Beschäftigten zu besetzen. Hier könnten die Beschäftigten gedroht haben, zu kündigen, sofern man Ihnen nicht bei der Besteuerung entgegenkommt.



Bei den Gastronomie- und Hotelbetrieben werden vor dem 01.04.1999 im Januar noch 1/3 geringfügig Beschäftigte eingesetzt. Dieser Anteil reduziert sich im Juli 1999 auf knapp 1/4. Dies bedeutet einen Rückgang von 68 auf 47 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Geringfügig Beschäftigte wurden aber nur von 44% der Betriebe abgebaut. Die sozialversicherungspflichtigen Teil- oder Vollzeitstellen werden dagegen im selben Zeitraum um 6 Arbeitsverhältnisse aufgestockt. Es ist zweifelhaft, ob diese Beschäftigungsverhältnisse zum Ausgleich der weggefallenen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse begründet wurden. Denn bei den betrachteten Gastronomie- und Hotelbetrieben ist – wie bei den meisten Betrieben dieser Branche – das zweite Halbjahr umsatzstärker als das erste. Dies liegt zum einen am Außengastronomiegeschäft, das beinahe von allen Unternehmen betrieben wird, und zum anderen am Weihnachtsgeschäft. Insofern können aus dem Beschäftigungszuwachs bei den Normalarbeitsverhältnissen keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden. Die Unternehmen des Hotel- und Gaststättengewerbes haben im Vergleich zum Vorjahr im Jahr 1999 – wie der Durchschnitt aller untersuchten Unternehmen – ein

⁴²⁰ Bei einem vereinbarten Entgelt von 325 €, trägt der Arbeitgeber 18% Sozialversicherung und 20% pauschale Lohnsteuer in Höhe von insgesamt 123,50 €. Der Arbeitnehmer bekommt nur 266,50 € ausbezahlt (Sozialversicherung von 58,50 €). Die gesamten Lohnnebenkosten betragen 182 €. Bezogen auf das Entgelt von 325 € ergibt sich eine Belastung von 56%.

Umsatzwachstum von rund 5% erzielt. Die Lohnbuchhaltungskosten sind jedoch, verglichen mit dem Durchschnitt aller Branchen, um nur 18% gestiegen (30% bei allen Unternehmen). Der Anteil der nebenberuflich geringfügig Beschäftigten ist hier um 14% höher als in der Gesamtstichprobe.

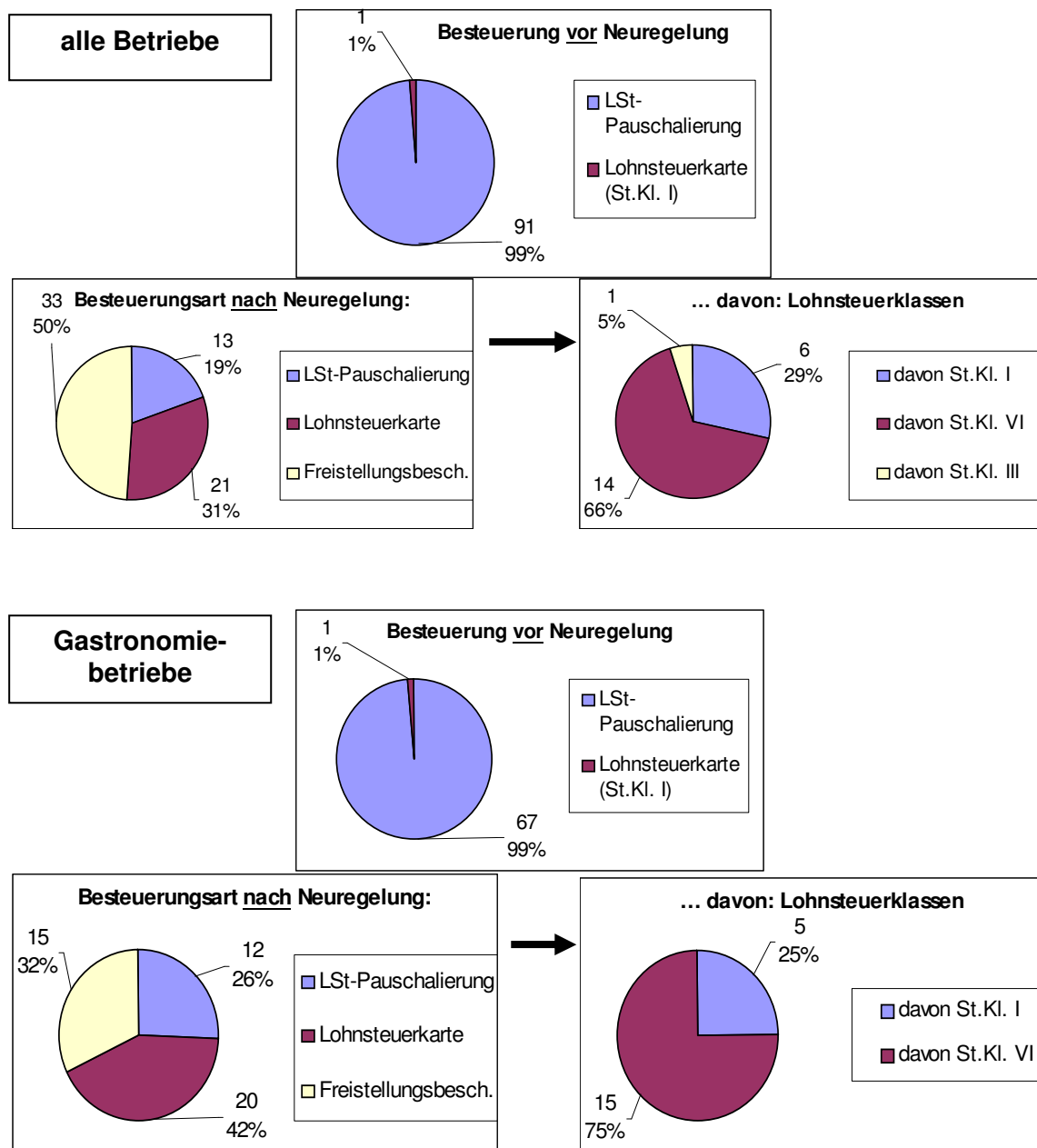


Der Rückgang von geringfügig Beschäftigten bis zum Juni/Juli 1999 war somit bei den untersuchten Unternehmen mit 30% wesentlich höher als von ISG/Kienbaum ermittelt. Aus der repräsentativen Bevölkerungsbefragung ergibt sich dort im Befragungszeitraum Juni – August 1999 ein Rückgang der geringfügig Beschäftigten von nur 10%. Aus den Fallstudien wurde ein Rückgang von 6% bzw. 17 % ohne Zeitungsverlage und –vertriebe ermittelt. Die Differenz zwischen der repräsentativen und der qualitativen Datenerhebung von ISG/Kienbaum beträgt (alle Branchen) 4% bzw. hochgerechnet 232.000 Personen. Gravierender ist die Differenz zwischen den einzelnen Erhebungskonzepten bei ISG/Kienbaum im Gebäudereinigungshandwerk. Aus den Fallstudien wurde ein Rückgang ermittelt (-19%), der fast viermal so hoch ist wie der, der sich aus der repräsentativen Befragung ergab (-5%). In der Gastronomiebranche ist die Differenz zwischen den eigenen Ergebnissen und ISG/Kienbaum etwas geringer. Die eigene Ermittlung ergibt hier einen Rückgang von 31%, während ISG/Kienbaum 17% (repräsentative Bevölkerungsbefragung) bzw. 11% (Fallstudien) ermitteln.

5.3.2 Wechsel der Besteuerungsart

Unter den bis zum 31.03.1999 geltenden Geringfügigkeitsregelungen versteuerten 99% aller geringfügig Beschäftigten die Einkünfte nach pauschaler Lohnsteuer. Die übrigen geringfügig

Beschäftigten versteuerten mit Steuerklasse I. Nach der Neuregelung waren 50% der Beschäftigungsverhältnisse durch Vorlage einer Freistellungsbescheinigung steuerfrei. 31% wählten eine Versteuerung über die Lohnsteuerkarte (davon 29% mit Steuerklasse I, 66% mit Steuerklasse VI und 5% mit Steuerklasse III).

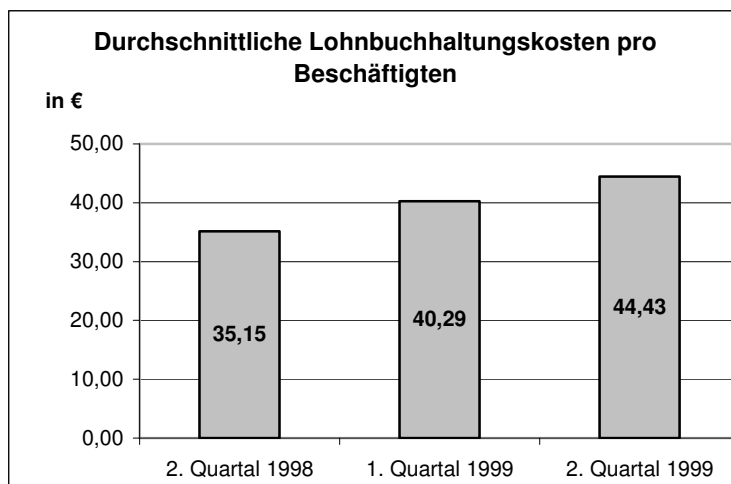


In Betrieben des Gaststätten- und Hotelgewerbes versteuerten im Januar 1999 99% der geringfügig Beschäftigten ihre Einkünfte über Lohnsteuerpauschalierung; die übrigen versteuerten über Steuerklasse I. Sechs Monate später pauschalierten immerhin noch 26%, während ebenfalls 42% eine Lohnsteuerkarte vorlegten. Von diesen Beschäftigten wies die Steuerkarte in 25% der Fälle die Steuerklasse I und in den restlichen Fällen die Steuerklasse VI aus. Eine Freistellungsbescheinigung legten 32% der geringfügig Beschäftigten im Juli 1999 vor. In dieser Branche ist der Anteil derjenigen Beschäftigten, die im Juli 1999 eine

Freistellungsbescheinigung vorlegen, um 18% niedriger als im Durchschnitt aller untersuchten Betriebe.

5.3.3 Veränderung der Lohnbuchhaltungskosten

Die Kosten der Lohnbuchhaltung sind um rund 30% in den Unternehmen gestiegen. Bei Vergleich der Kosten für das 2. Quartal stiegen diese innerhalb eines Jahres um 35%. Die Kosten der Lohnbuchhaltung aller ausgewerteten Unternehmen, für die Daten vorhanden waren, summieren sich im 1. Halbjahr 1999 auf 9.640 €. Ein Jahr zuvor betrug diese Summe noch 7.470 €. Diese Kostenerhöhung resultiert nur zu einem geringen Teil aus dem Anstieg der regulären Beschäftigungsverhältnisse im Zeitraum Januar bis Juli 1999. Denn auch die Kosten der Lohnbuchhaltung für das erste Quartal 1999, verglichen mit der vergleichbaren Vorjahresabrechnung, sind um 23% gestiegen. Es kann davon ausgegangen werden, dass schon im März Mehrkosten aufgrund der Gesetzesänderungen durch Beratung, An- und Abmeldungen bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen entstanden sind. Neueinstellungen von Vollzeitkräften in der letzten Woche im März können ausgeschlossen werden. Die Lohnbuchhaltung konnte für Unternehmen mit 110 Beschäftigten (Juli 1999) ausgewertet werden. Schätzt man aufgrund der Umsatzentwicklung die Beschäftigtenanzahl im Vorjahreszeitraum, so kommt man auf 103 Beschäftigte zum 1. Halbjahr 1998⁴²¹. Damit ergeben sich durchschnittliche Kosten der Lohnbuchhaltung im Sommer 1998 von 35,15 € pro Beschäftigtem.



Die üblichen Kosten für die Lohnabrechnung bzw. Lohnkontenführung eines Beschäftigten betragen monatlich netto 10,23 € (brutto 11,87 €). Bei geringfügig Beschäftigten wurde im Jahr 1999 lediglich 7,67 € (brutto 8,90 €) pro Monat berechnet. Bei 73 regulär und 37 geringfügig Beschäftigten im Juli müssen sich daher für das 2. Quartal 1999 Lohnbuchhaltungskosten, nur für das Führen der Lohnkonten, von 3.261 € ergeben. Hier

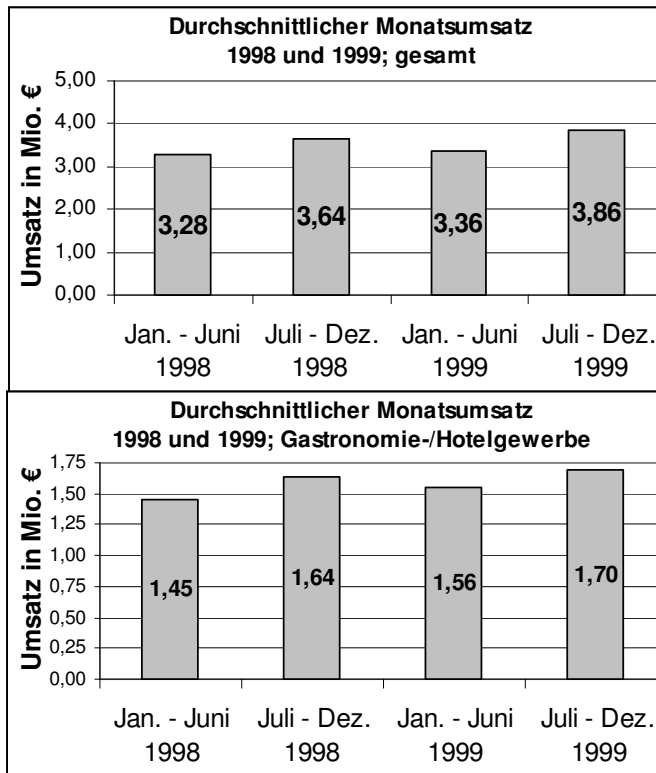
⁴²¹ Der Umsatz ist bei den untersuchten Betrieben in den Monaten Januar bis Juli im Jahr 1998 um 7,2% geringer als ein Jahr später.

wurde bereits berücksichtigt, dass in einigen Fällen mangels Vorsteuerabzug die Bruttokosten angesetzt werden müssen. Diese Berechnung setzt voraus, dass in den Monaten April, Mai, Juni ebenso viele Beschäftigten tätig waren wie im Juli 1999. Die tatsächlichen Kosten für die Lohnbuchhaltungen des 2. Quartals betragen hingegen 4.888 €. Von diesem Betrag kann schätzungsweise noch ein Betrag von 488 € (= 10%) abgezogen werden, der auf die üblichen Sonderleistungen, z.B. das Ausstellen von Lohnsteuerbescheinigung oder Jahresmeldungen, entfällt. Es ergibt sich dann immer noch unter den vorgenannten Annahmen für das 2. Quartal 1999 ein Betrag von 1.138 €, der auf die einmaligen Umstellungskosten entfallen dürfte. Bezogen auf die nach dem 31.03.1999 noch tätigen geringfügigen Beschäftigten, ergeben sich dann einmalige Umstellungskosten in Höhe von 31 € je geringfügig Beschäftigten.

Aus der Unternehmensbefragung von ISG/Kienbaum wurden die zusätzlichen einmaligen und laufenden Kosten ermittelt, die aufgrund der gesetzlichen Neuregelung bei der Verwaltung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Die einmaligen Umstellungskosten in der Lohnbuchhaltung betragen bei Unternehmen mit einer großen Anzahl geringfügig Beschäftigten zwischen 12,80 und 38,30 € und bei Unternehmen mit nur wenigen geringfügig Beschäftigten 7,50 und 25,00 €. Die laufenden Kosten liegen durchschnittlich zwischen 2,00 und 7,50 € je Beschäftigten. Die laufenden Kosten für ein vom Steuerberater geführtes Lohnkonto belaufen sich nach der Umfrage auf 4,00 bis 8,70 €. In der hier untersuchten Kanzlei wurde durchschnittlich 7,67 € berechnet. Die einmaligen Kosten waren nach der eigenen Schätzung mit 31 € wesentlich höher. Die Ergebnisse von ISG/Kienbaum aus der Fallgruppenanalyse lassen sich mit den gewonnenen Werten nicht vergleichen, da die von den Unternehmen beklagten Kostensteigerungen in der Personalverwaltung beispielsweise auch Kosten der Personalrekrutierung enthalten.

5.3.4 Umsatz- und Ertragswirkungen der Neuregelung

Die Umsätze aller untersuchten Unternehmen sind von 1998 bis 1999 um rund 900.000 € bzw. 4% auf 22,1 Mio. € gestiegen. Im Einzelnen erzielten die Unternehmen die folgenden durchschnittlichen Monatsumsätze in den Halbjahren 1998 und 1999:



Sowohl in der gesamten Stichprobe als auch ausschließlich in den Gastronomie- und Hotelbetrieben ist der Umsatz im Jahr 1999 gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen. In allen Fällen wurde darüber hinaus in beiden Jahren jeweils im zweiten Halbjahr ein höherer Umsatz als im ersten Halbjahr erzielt. Es lassen sich aus der Umsatzentwicklung keine eindeutigen Schlüsse ziehen, da weitere Einflussfaktoren des Umsatzes nicht untersucht wurden.

5.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die gesetzliche Änderung führte zu einem Beschäftigungsrückgang bei den geringfügig Beschäftigten um 30%. Die Kosten der Verwaltung stiegen um 30%. Insofern kann schon von gravierenden Folgen aufgrund des Gesetzes bei den Unternehmen gesprochen werden. Die Umsätze der Unternehmen sind nicht zurückgegangen, sondern gestiegen. Es ergibt sich daher kein eindeutiges Indiz für die Annahme, dass das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung zum Auftragsrückgang bzw. zu einem Rückgang des Dienstleistungsangebots in den Unternehmen geführt hat. Offensichtlich waren auch die untersuchten Gastgewerbebetriebe aufgrund der geänderten Personalsituation nicht gezwungen, Öffnungszeiten oder Service zu beschränken⁴²². Fraglich ist jedoch, ob nicht aufgrund der offensichtlich positiven konjunkturellen Lage und / oder der positiven Entwicklung der sonstigen äußeren Einflussfaktoren, die die Auslastung der Unternehmen

⁴²² Der Spiegel (19.04.1999)

bestimmen, ohne die Gesetzesänderung ein noch höheres Umsatzwachstum hätte erreicht werden können. Aus einem isolierten Blick auf die Umsatzentwicklung können jedenfalls keine signifikanten Aussagen über die Folgewirkungen des untersuchten Gesetzes gewonnen werden. Nicht möglich ist außerdem ein sicherer Rückschluss, dass die Neueinstellungen im Bereich der „Normalarbeitsverhältnisse“ im Rahmen einer Umwandlung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zustande gekommen sind. Durch gestiegene Umsätze ergab sich u.U. zusätzliches Arbeitsvolumen für Vollzeitkräfte. Aus den ermittelten Zahlen kann somit nicht eindeutig festgestellt werden, wie die ursprünglich geringfügig Beschäftigten ersetzt wurden. Ursachen könnten die Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die Einschränkung des Angebots bzw. Minderung der Qualität oder des Services, Rationalisierung oder Optimierung der betrieblichen Arbeitsabläufe, oder Schwarzarbeit und Überstunden sein.

Tatsächlich ergibt sich aus der Datenauswertung, dass gravierende Probleme bei den untersuchten mittelständischen Unternehmen durch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse entstanden. Es bestätigen sich die Ergebnisse der Interviews und die Erfahrungen in der Praxis.

In der nachstehenden Tabelle werden die Ergebnisse den Befragungen von BAG und ISG/Kienbaum-Studie gegenübergestellt. Man kann sowohl Parallelen als auch voneinander abweichende Ergebnisse feststellen. Es werden nur die Merkmale aufgeführt, bei denen vergleichbare Daten vorlagen.

Vergleichskriterium	ISG/Kienbaum ⁴²³	BAG ⁴²⁴	StB-Kanzlei
Rückgang geringfügig Beschäftigter, gesamt	10% ^{c)} 6% ^{d)} 17% ^{e)}	--	30%
Rückgang geringfügig Beschäftigter, Gastronomie- / Hotelbranche	17% ^{c)} 11% ^{d)}	--	31%
Anteil der Betriebe, die geringfügig Beschäftigte abbauen	--	71% ^{a)}	45%
Einmalige Umstellungskosten in der Lohnbuchhaltung je geringfügig Beschäftigten	7,67 – 10,23 € ^{f)}	--	31 € geschätzt
Anteil geringfügig Beschäftigter an Gesamtbelegschaft 1. Quartal 1999 / Jan. 1999, gesamt	18% ^{c)}	--	28%
Anteil geringfügig Beschäftigter an Gesamtbelegschaft 1. Quartal 1999 / Jan. 1999, Gastronomie- / Hotelbranche	68% ^{c)}	--	33%
Anteil geringfügig Beschäftigter an Gesamtbelegschaft nach Neuregelung, gesamt (Mai / Juli 1999)	--	20% ^{a)}	21%
Anteil – nebenberuflich – ausschließlich geringfügig Beschäftigter, gesamt (Juni / August 1999)	20% ^{c)} 80% ^{c)}	--	33% 67%
Anteil – nebenberuflich – ausschließlich geringfügig Beschäftigter, Gaststätten- / Hotelgewerbe (Juni / August 1999)	31% ^{c)} 69% ^{c)}	--	47% 53%
Besteuerung geringfügig Beschäftigter <u>vor</u> der Neuregelung: – pauschal – Lohnsteuerkarte	--	59% ^{a)} 41% ^{a)}	99% 1%
Besteuerung geringfügig Beschäftigter <u>nach</u> Einführung der Neuregelung (gerundete Werte): – pauschal – Lohnsteuerkarte – Freistellung	--	14% ^{b)} 43% ^{b)} 43% ^{b)}	19% 31% 50%

a) Werte für die Unternehmen mit einem Jahresumsatz von unter 50 Millionen DM

b) nur gerundete Mittelwerte für Unternehmen aller Umsatzklassen verfügbar

c) ISG/Kienbaum-Bevölkerungsbefragung

d) Gemäß der ISG/Kienbaum Fallstudienanalyse

e) Gemäß der ISG/Kienbaum Fallstudienanalyse ohne die Branche „Zeitungsverlage und -vertriebe“

f) ISG/Kienbaum-Unternehmensbefragung

⁴²³ ISG/Kienbaum (1999), Seiten 2 ff., 20, 43 ff., 51 ff.

⁴²⁴ BAG (1999)

6. Festlegung von Kriterien zur Beurteilung der Implementation des Gesetzes

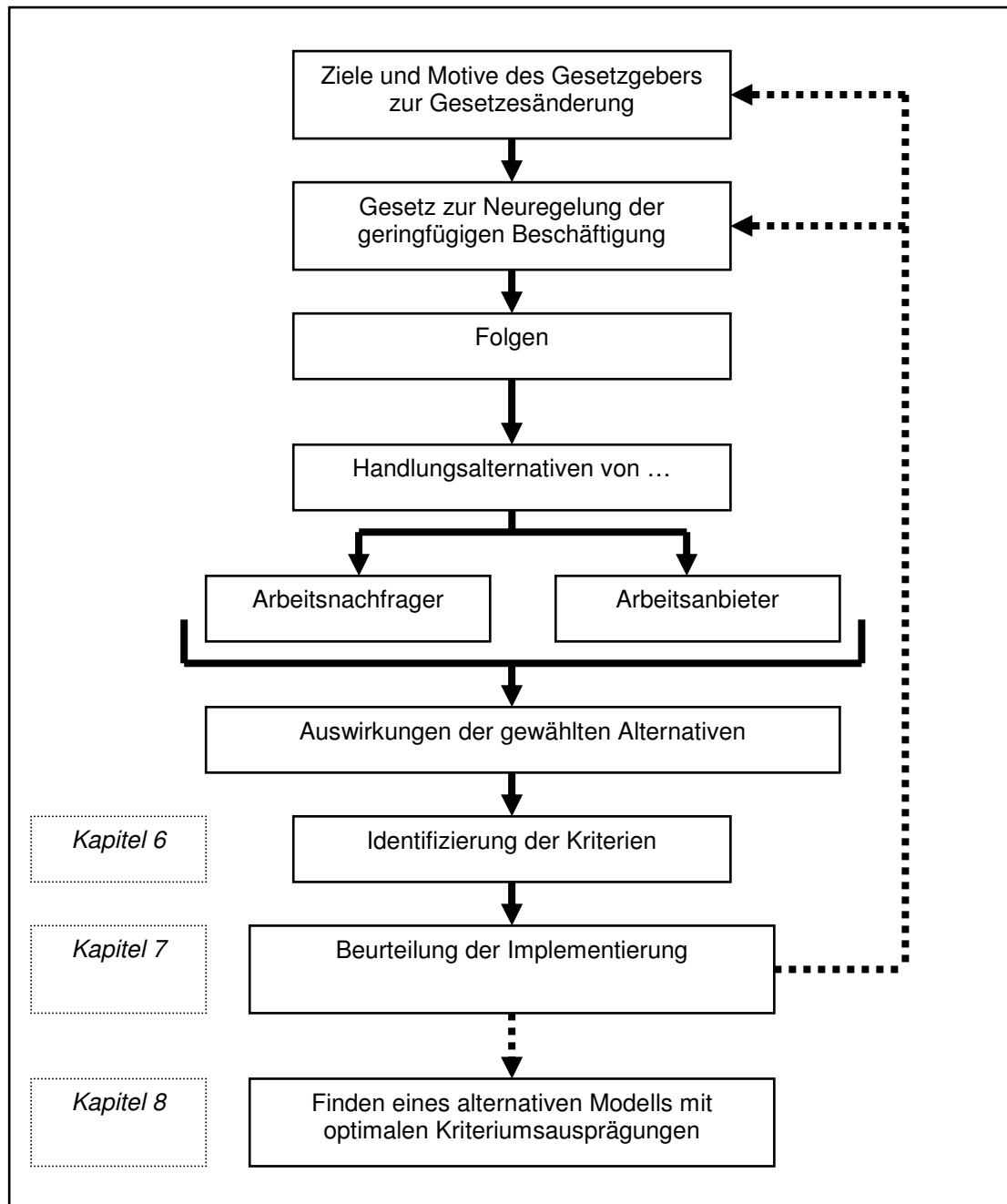
Es wurde ein Gesetz initiiert, dass zu bestimmten Auswirkungen führte. Ziel dieser Arbeit ist es, die Implementierung⁴²⁵ des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung zu beurteilen. Dabei werden die Wirkungsweisen der Regelungsbestandteile anhand empirischer Befunde und einer Auswertung der Literatur gewichtet. Es soll jedoch auch aufgezeigt werden, wie stark diese Gesetzeswirkungen vom eigentlich Gewollten abweichen. Hieraus kann abgeleitet werden, welche Fehler bei der Implementierung des Gesetzes gemacht wurden und damit zu gesamtwirtschaftlichen Schäden geführt haben. Neben der gesamtwirtschaftlichen Wirkungsweise des Regelungsinhalts soll auch untersucht werden, ob technische Fehler bei der Einführung des Gesetzes gemacht wurden, die z.B. durch einen zu kurzen Einführungszeitraum verursacht sein könnten. Insofern erfolgt die Beurteilung der Implementierung des Gesetzes auf zwei Stufen:

- Beurteilung der technischen Implementierung des Gesetzes im engeren Sinne (Abschnitt 6.2)
- Beurteilung der Implementierung der Regelungsinhalte des Gesetzes im Kontext der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmendaten (Abschnitt 6.3).

Da die Kriterien auf beiden Stufen unterschiedlich sind, erfolgt eine getrennte Beurteilung. Letztendlich soll anhand der Überprüfung der einzelnen Kriterien ein optimales Modell bestimmt werden, das zu einer Verbesserung für alle Beteiligten führt. Die Auswahl der Kriterien ist subjektiv, ergibt sich jedoch aus den im Rahmen dieser Arbeit gewonnen Erkenntnissen nach Auswertung der Literatur, den Befragungen und der durchgeführten Datenerhebung. Es wurde versucht, die repräsentativsten Kriterien zu wählen, die in Bezug auf Vollständigkeit und Objektivität eine exakte Beurteilung der Neuregelung aus Sicht des Verfassers gewährleisten. Insofern sind die Beurteilungskriterien auch aus Gründen der Eindeutigkeit und Übersichtlichkeit zwar nicht vollständig, aber bezogen auf das Forschungsziel in ausreichender Bandbreite ausgewählt.

Die Implementierung kann als fehlerhaft angesehen werden, wenn festgestellt wird, dass die Umsetzung des Gesetzes für die Beteiligten (Unternehmen, Arbeitnehmer und staatliche Institutionen) problemloser und mit geringerem Aufwand hätte erfolgen können, ohne dass der Staat oder einer der Beteiligten einen Nachteil erlitten hätte. Sollten bei der Bewertung einzelner Regelungsbestandteile des Gesetzes konfliktionäre Kriterien zur Anwendung kommen, so wird es notwendig sein, die Kriterien gegeneinander abzuwägen, um eine möglichst optimale alternative Lösung zu generieren.

Vorgehensweise bei der Beurteilung und Ansatzpunkt der Kriterien:



⁴²⁵ Diese Definition stammt aus: Brockhaus. Das deutsche Wort wurde abgeleitet aus den lateinischen Wörtern implementum bzw. Implement, die mit der selben Bedeutung belegt sind.

6.1 Handlungsalternativen der Beschäftigten nach der Einführung der Neuregelung

Unter Berücksichtigung der Auswirkungen bzw. befürchteten Auswirkungen des Gesetzes hatten geringfügig Beschäftigte und Arbeitgeber verschiedene Handlungsalternativen. Die von den Beteiligten getroffenen Entscheidungen für eine der Alternativen waren durch bestimmte Einflussfaktoren bestimmt. Dabei war die Intensität der Auswirkungen des Gesetzes in den Unternehmen beispielsweise von der Branche, der Anzahl der eingesetzten geringfügig Beschäftigten oder auch der wirtschaftlichen Situation abhängig. Haupteinflussfaktor auf die Entscheidung der Unternehmen war die Entwicklung der Lohnkosten. Für die geringfügig Beschäftigten sind vor allem die Nettolohnentwicklung für die Einschränkung oder Ausdehnung des Arbeitsangebots sowie der individuelle Nutzen, der aus Freizeit gewonnen wird, entscheidend. Im Folgenden werden die vier Handlungsalternativen für Arbeitgeber und geringfügig Beschäftigte aufgezeigt. Die Handlungsalternativen der Arbeitgeber sind mit denjenigen der Arbeitnehmer logisch verknüpft, was jedoch nicht bedeutet, dass diese auch zahlenmäßig gleich verfolgt wurden.

HA* Nr.	Geringfügig Beschäftigte (Arbeitsanbieter)	Unternehmen (Arbeitsnachfrager)
(1)	Wegnahme Angebot, ersatzlos	Einschränkung der Nachfrage ersatzlos, Beschränkung der angebotenen Leistungen
(2)	Wegnahme Angebot und Ausweitung sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung	Einschränkung der Nachfrage, Ersatz durch erhöhte Überstundennachfrage und/oder Neueinstellungen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter
(3)	Angebot unverändert	Nachfrage unverändert
(4)	Angebot unverändert, jedoch im Rahmen einer illegalen Beschäftigung	Nachfrage unverändert, jedoch im Rahmen einer illegalen Beschäftigung

* HA: Handlungsalternativen; nicht aufgeführt sind Sonderfälle

6.2 Beurteilung der Implementierung des Gesetzes im engeren Sinne

6.2.1 Wahl des Stichtages

Die Wahl des Stichtages des in Kraft getretenen Gesetzes, hat Auswirkungen auf die Organisation der Arbeitsabläufe der Unternehmen, der staatlichen Institutionen, Finanzämter

und der Sozialversicherungsträger. Darüber hinaus ist dieser Stichtag auch für die Beschäftigten von Bedeutung, da diesen ebenso wie den Arbeitgebern ein ausreichendes Zeitfenster zur Umstellung gewährt werden sollte. Ein Kriterium ist somit die Länge des Zeitraumes, der zwischen dem Zeitpunkt, an dem die gesetzliche Neuregelung in der Endversion der Öffentlichkeit vorlag, und dem Stichtag, an dem das Gesetz Geltung erhalten hat. Ist das Zeitfenster zu klein, kann von einer negativen Kriteriumsausprägung gesprochen werden. Erlaubt es hingegen einen ausreichenden zeitlichen Umstellungszeitraum, so kann eine positive Ausprägung angenommen werden. Ein besonders großzügiges Zeitfenster kann aus Sicht des Gesetzgebers auch eine negative Bewertung erfahren, da dessen Motive sich dann erst mit Zeitverzögerung verwirklichen lassen.

6.2.2 Einschätzung des zeitlichen Umstellungsbedarfs

Mit diesem Kriterium soll gemessen werden, inwieweit die gesetzliche Neuregelung durch ausreichende Analysen und Anhörungen durch den Gesetzgeber vorbereitet wurde, so dass keine unvorhergesehenen und unnötigen Belastungen der Beteiligten auftreten können. So kann festgestellt werden, ob das Gesetz nicht unausgegoren umgesetzt worden ist. Hierbei sollen die vermeidbaren Fehler identifiziert werden, die auszuschließen an den vom Gesetzgeber verfolgten Motiven nichts geändert hätte.

6.2.3 Verständlichkeit und Komplexitätsgrad der Neuregelung

Je niedriger der Komplexitäts- und höher der Verständlichkeitsgrad einer gesetzlichen Regelung, desto positiver wird diese von denjenigen bewertet werden, die in der Praxis mit dem Gesetz konfrontiert werden. Dies gilt uneingeschränkt so lange, wie sich die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele noch umsetzen lassen. Je höher der Komplexitätsgrad, desto höher sind die Kosten der Umsetzung für Unternehmen und Staat.

6.2.4 Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben

Von einer sauberen öffentlich-rechtlichen Abwicklung des Gesetzgebungsverfahrens wird grundsätzlich ausgegangen. Rechtsverletzungen werden im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht.

6.3 Beurteilung der Implementierung des Gesetzes im Kontext der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmendaten

6.3.1 Übersicht über die Kriterien

Zunächst wird die Veränderung der Lohnnebenkosten infolge einer durch die Neuregelung induzierten zusätzlichen Steuer- und Sozialabgabenbelastung als Kriterium beschrieben. Im

Folgenden werden die Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung für die Arbeitgeber, Arbeitnehmer und den Arbeitsmarkt anhand unterschiedlicher Kriterien untersucht.

6.3.2 Angemessenheit gesteigener Lohnnebenkosten

Wie bereits in Kapitel 2 dargestellt wurde, sind die Lohnnebenkosten je nach Fallgruppe um bis zu 180% gestiegen. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich verfassungsrechtlich dazu legitimiert, die Lohnnebenkosten im Bereich der geringfügigen Beschäftigung zu erhöhen⁴²⁶. Ein Unternehmer wird möglichst niedrige und ein Vertreter der Sozialversicherung möglichst hohe Sozialbeiträge wünschen. Dennoch soll ein Korridor bestimmt werden, in dessen Grenzen die Lohnnebenkosten gesamtwirtschaftlich keinen Schaden entstehen lassen. Eine exakte Bestimmung des Belastungsoptimums kann jedoch nicht erreicht werden. Es sollte aber gelingen, sich der Obergrenze argumentativ anzunähern und die Bestimmungsfaktoren der „optimalen Belastungsgrenze“ darzustellen. Die Obergrenze der Lohnnebenkosten wird durch den Punkt markiert, an dem ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in illegale Beschäftigungsverhältnisse auszuweichen droht. Es besteht nach gängiger Auffassung ein fester Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und der Höhe der Abgabenbelastung eines Arbeitsverhältnisses⁴²⁷. Da zur Schwarzarbeit keine hinreichend objektiven Quellen vorliegen, werden zur Einschätzung dieser Obergrenze die Erkenntnisse aus den Interviews und das ISG/Kienbaum-Gutachten aus dem Herbst 1999 herangezogen. Diese Obergrenze wird auch von den Erfahrungen nach dem Inkrafttreten der Neuregelung in Bezug auf ersatzlos weggefallene Arbeitsvolumina beeinflusst. Denn dann können auch volkswirtschaftliche Schäden entstehen, indem bestimmte Wertschöpfungspotentiale, wie z.B. die Kaufkraft der Beschäftigten, ungenutzt bleiben. Sind nämlich die Lohnnebenkosten zu hoch, rechnet sich in bestimmten Bereichen der Einsatz von Arbeitskräften für die Unternehmen nicht mehr, da die gesamten Lohnkosten höher sind als die Produktivität der Arbeitskräfte. Durch zu hohe Lohnnebenkosten kann zudem ein Nachfrageüberhang an Arbeit entstehen, der zu einer Einschränkung des Leistungsspektrums der Unternehmen einzuschränken imstande ist. Hierdurch kann es zu Steuerausfällen kommen. Die Untergrenze wird bestimmt durch die finanziellen Abwägungen des Staates (Steuer) sowie der Sozialversicherungen; unter Umständen auch dem Anreiz für Arbeitgeber, reguläre Beschäftigungsverhältnisse in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umzuwandeln.

Zunächst ist zu klären, ob und wie sich welche Lohnnebenkostenbestandteile für die Ermittlung der optimalen oder schädlichen Abgabenbelastung aus Sicht der Arbeitsnachfrager und –anbieter auswirken.

⁴²⁶ Vgl. Boecken (1999), Seite 62

6.3.2.1 Beiträge zur Sozialversicherung

Die nach der Neuregelung abzuführenden pauschalen Beiträge zur Sozialversicherung bei ausschließlich geringfügiger Beschäftigung sind für die Kranken- und Rentenversicherung zu leisten. Bei nebenberuflich geringfügiger Beschäftigung fallen die regulären Beiträge zu allen Versicherungszweigen außer der Arbeitslosenversicherung an.

Kranken- und Pflegeversicherung

Der geringfügig Beschäftigte ist, sofern er nicht von der gesetzlichen Krankenversicherung befreit ist, über die Familienversicherung oder über die Krankenversicherung seiner sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung bei Krankheit abgesichert. Dies bedeutet, dass bei ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und Familienversicherung die pauschalen Beiträge zur Krankenversicherung keine zusätzlichen Ansprüche auslösen. Gleiches gilt dann, wenn es sich um eine nebenberuflich geringfügige Beschäftigung handelt. Im Rahmen des Hauptarbeitsverhältnisses werden bereits Beiträge zur Pflege- und Krankenversicherung abgeführt. Zusätzliche Ansprüche ergeben sich aufgrund der Struktur dieser Versicherungszweige durch Einbeziehung des Entgelts aus der geringfügigen Beschäftigung in die Beitragsbemessungsgrundlage nicht. Insofern werden reguläre oder pauschale Beiträge zur Kranken- oder Sozialversicherung auf das geringfügige Entgelt wie einer Steuer empfunden, da sich hieraus keine zusätzlichen Ansprüche ergeben. Anders ist es, wenn der geringfügig Beschäftigte nicht in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherungspflichtig ist. Dann werden aber auch bei geringfügiger Beschäftigung keine pauschalen Beiträge erhoben. Wirtschaftlich betrachtet ist die Beitragshöhe der Krankenversicherung gerecht, wenn sie den in Anspruch genommenen Leistungen entspricht. Bei dieser Aussage werden verteilungspolitische Motive außer Ansatz gelassen. Dieser Gedanke steht hinter dem Berechnungskalkül der privaten Krankenversicherungen, das allerdings verteilungspolitische Aspekte außer Acht lässt. Die Versicherungen rechnen mit durchschnittlichen Erfahrungswerten der Vergangenheit, aus denen Wahrscheinlichkeiten für die Inanspruchnahme für Versicherungsleistungen abgeleitet werden.

Arbeitslosenversicherung

Beiträge zur Arbeitslosenversicherung fallen generell bei geringfügiger Beschäftigung nicht an, da Missbrauch befürchtet wird. Würde man dennoch die geringfügige Beschäftigung mit in die Arbeitslosenversicherung einbeziehen, wäre zu befürchten, dass die entstehenden Ansprüche die Beitragszahlungen insgesamt übersteigen würden⁴²⁸. Insofern fällt die

⁴²⁷ Vgl. Enste (2001), Seite 162

⁴²⁸ Vgl. Bittner (1998), Seiten 29 f.

Arbeitslosenversicherung grundsätzlich bei den Überlegungen zur Sozialversicherungspflicht bei geringfügiger Beschäftigung heraus.

Rentenversicherung

Den Beiträgen stehen mittelfristig entsprechende Ausgaben der Rentenversicherungsträger gegenüber. Entscheidet sich der Beschäftigte für die freiwillige Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge, können in Einzelfällen die Ausgaben der Rentenversicherung, z.B. für Ansprüche auf Rehabilitationsleistungen und dergleichen, die Beiträge übersteigen. Dies würde – abgesehen von sozial motivierten verteilungspolitischen Überlegungen – objektiv Ungerechtigkeiten zur Folge haben. Des Weiteren stehen den Beiträgen zur Rentenversicherung, unter Berücksichtigung der Einschränkung der demographisch bedingten individuellen Wertminderungen des in Deutschland geltenden Umlagesystems in der Rentenversicherung, wertgleiche bzw. zumindest korrespondierende Ansprüche im Rentenalter gegenüber. Dennoch kann der Rentenversicherungsanspruch aus Sicht des Beschäftigten wie eine Steuer wirken, weil er den Rentenanspruch subjektiv wesentlich geringer bewertet als den zu zahlenden Beitrag. Dies kann sich aufgrund eines geringen Alters des Beschäftigten ergeben, da die Rentenzahlungen erst spät erfolgt oder langfristig die sozialversicherungsfreie Selbständigkeit anstrebt wird. Den dann entstehenden Ansprüchen aus der geringfügigen Beschäftigung misst er, verglichen mit denen aus privater Vorsorge, eine untergeordnete finanzielle Bedeutung zu. Gegebenenfalls kommt es auch aufgrund zu geringer Einzahlungen gar nicht erst zu Ansprüchen auf gesetzliche Rente. Für den Arbeitgeber ist die Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen immer kostenwirksam und nicht mit Ansprüchen verbunden. Beim Arbeitnehmer gilt die vorgenannte Einschätzung, allerdings für den Fall nebenberuflich geringfügiger Beschäftigung (Arbeitnehmerbeitrag) bzw. für einen vom Arbeitgeber auf den Arbeitnehmer überwälzten pauschalen Beitrag zur Rentenversicherung bei ausschließlich geringfügiger Beschäftigung. Ein Beleg für das letzte Argument konnte jedoch im Rahmen dieser Untersuchung nicht gefunden werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aus Sicht des Beschäftigten Beiträge zur Sozialversicherung **uneingeschränkt** nur dann nicht als eine Steuer empfunden werden, wenn es sich um Beiträge zur Renten- oder Arbeitslosenversicherung handelt. Für die Rentenversicherungsbeiträge gilt einschränkend, dass aufgrund von Präferenzen des Einzelnen auch diese als Steuer empfunden werden können. Die Meinung derjenigen geringfügig Beschäftigten überwiegt, die keinen Wert auf Rentenansprüche aus geringfügiger Beschäftigung legen. Dies zeigt die Bevölkerungsbefragung des ISG von 1997⁴²⁹. Danach sind lediglich 7% der Beschäftigten an einer Beitragszahlung interessiert,

⁴²⁹ Zitiert vom IW (1999a), Seite 7; von Leder (1999), Seite 28 und von Buch (1999), Seite 168

weil kein Rentenanspruch besteht, und 15% wünschten sich einen Beitrag, um damit die Rente aufzubessern. Das bedeutet, dass im Jahr 1997 85% der geringfügig Beschäftigten Beiträge zur Rentenversicherung als eine Steuer empfunden haben. Im Jahr 2000 sind es vermutlich noch erheblich mehr, da sich lediglich 3 % für eine freiwillige Aufstockung der pauschalen Beiträge zur Sozialversicherung bei geringfügiger Beschäftigung entschieden haben⁴³⁰. Aus Sicht der Sozialversicherung führen die Beiträge aus geringfügiger Beschäftigung bei der Kranken- und Pflegeversicherungen zu echten Mehreinnahmen, denen keine Ausgaben gegenüberstehen. Die vereinnahmten Rentenversicherungsbeiträge helfen der Verbesserung der Finanzen der Sozialversicherung nur kurzfristig. Langfristig stehen diesen Beiträgen korrespondierende Ausgaben gegenüber, auch wenn dies aus Sicht des Beschäftigten nur marginale Ansprüche sind.

In der Frage nach der Belastung geringfügiger Beschäftigung mit Lohnnebenkosten können somit die Beiträge zur Krankenversicherung uneingeschränkt als belastungserhöhend mit einbezogen werden. Gleiches soll für den Beitrag zur Pflegeversicherung bei nebenberuflich geringfügiger Beschäftigung gelten. Sowohl pauschale Beiträge zur Rentenversicherung im Fall ausschließlich geringfügiger Beschäftigung als auch der Arbeitgeberbeitrag bei nebenberuflich geringfügiger Beschäftigung führen zu einer Lohnnebenkostensteigerung der Arbeitgeber. Da der %-Satz derjenigen, die einen rentenerhöhenden Beitrag bei geringfügiger Beschäftigung wünschen, sehr gering ist, wird dies auch für den Arbeitnehmeranteil zur Rentenversicherung angenommen. Die Überwälzung der pauschalen Sozialbeiträge auf den Arbeitnehmer soll hier ausgeschlossen werden, da dies in vielen Fällen allein aufgrund des Tarifrechts nicht zulässig ist. Ein Abzug von Rentenansprüchen erfolgt aus den vorgenannten Gründen bei der Ermittlung der Lohnnebenkosten bzw. bei der optimalen Lohnnebenkostenbelastung somit nicht. Die Arbeitslosenversicherung fällt nach den Geringfügigkeitsregelungen nicht an. Im Ergebnis sind somit die Lohnnebenkostenbestandteile aus Sozialversicherungsbeiträgen in vollem Umfang in die Beurteilung hinsichtlich der Ermittlung einer optimalen oder schädlichen Belastungsgrenze einzubeziehen.

6.3.2.2 Steuerbelastung

Die Besteuerung geringfügiger Beschäftigung ist unterschiedlich hoch, abhängig davon, ob es sich um ausschließlich oder nebenberuflich geringfügige Beschäftigung handelt. Werden keine weiteren Einkünfte erzielt, werden die geringfügigen Einkünfte über eine Freistellungsbescheinigung befreit. Bei der pauschalen Lohnbesteuerung, die jedoch

⁴³⁰ BfA (2002a), Seite 14

lediglich bei einer Minderheit zum Tragen kommt, wird häufig angenommen, dass der Arbeitgeber die pauschale Lohnsteuer auf den Arbeitnehmer überwälzen kann.

6.3.2.3 Entwicklungen der Lohnnebenkosten auf Arbeitgeberseite

Für die Unternehmen ergaben sich aufgrund der Neuregelung Kostensteigerungen über geringfügige Beschäftigung. Abgesehen davon werden Unternehmer immer der Wunsch nach geringeren Lohnnebenkosten haben. Die Kritik der Unternehmer an hohen direkten Lohnnebenkosten kann somit nur eingeschränkt zur Beurteilung der Neuregelung herangezogen werden. Die direkten Lohnnebenkosten, die der Arbeitgeber zu tragen hat, ergeben sich aus Beiträgen zur Sozialversicherung und ggf. aus (pauschaler) Lohnsteuer zusammen:

Direkte Lohnnebenkosten des Arbeitgebers		
ausschließlich / nebenberuflich geringfügige Beschäftigung	Sozialversicherung	Lohnsteuer
ausschließlich	pauschale Beiträge in Höhe von 22%	ggf. pauschale Lohnsteuer von 20%
nebenberuflich	Arbeitgeberanteil In Höhe von ca. 21%	ggf. pauschale Lohnsteuer von 20%

Darüber hinaus können sich indirekte Lohnnebenkosten ergeben. Diese resultieren ebenfalls aus der Neuregelung und ergeben sich aus den nachfolgenden Aspekten:

a) Durch die Komplexität der Geringfügigkeitsregelungen verursachte Kostensteigerungen:

- Umstellung der EDV
- Schulung der Mitarbeiter
- Umsetzung und laufende Beachtung der komplexen Regelungen
- Zunehmender Zeitaufwand bei Prüfungen der Sozialversicherungsträger

b) Kostensteigerungen durch vermehrten Verwaltungsaufwand:

- Meldeverfahren
- Verwalten der Freistellungsbescheinigungen
- Suche nach der zuständigen Krankenkasse⁴³¹
- Im Rahmen von Haftungsfällen übernommene Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei missbräuchlicher Mehrfachbeschäftigung
- Aktualisierung der sich laufend ändernden Krankenkassenbeiträgen im EDV-System

⁴³¹ Dies führte nach Auskünften der Gebäudereinigerinnen und auch den interviewten Unternehmen zu massiven Problemen. Teilweise musste hierfür zusätzlich Aushilfen eingestellt werden. Siehe unter 4.2.3.2 und 4.2.4.1, Seiten 112 und 117.

c) Durch Kündigungen der nebenberuflich geringfügig Beschäftigten hervorgerufene Kostensteigerungen:

- Kosten gestiegener Fluktuation: Arbeitnehmersuche, Abschluss neuer Arbeitsverträge, Einrichtung Personalakte
- Buchhalterische Pflege des Personalwechsels

Das Entstehen dieser exemplarisch aufgezählten Kostentreiber ist dann absolut als negativ zu bewerten, wenn die sie auslösenden Merkmale der Geringfügigkeitsregelung auch kostengünstiger hätten gestaltet werden können, ohne dass dadurch die Motivverfolgung des Gesetzgebers oder z.B. eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst gewesen wäre. Überprüft werden muss auch, ob nicht die Umstellung auf die neuen Geringfügigkeitsregelungen für große Unternehmen einfacher war als für kleinere Betriebe.

6.3.2.4 Entwicklungen der Lohnnebenkosten auf Arbeitnehmerseite

Die Arbeitnehmer werden mit den folgenden direkten Lohnnebenkosten belastet:

Direkte Lohnnebenkosten des Arbeitnehmers		
ausschließlich / nebenberuflich geringfügige Beschäftigung	Sozialversicherung	Lohnsteuer
ausschließlich	--	ggf. pauschale Lohnsteuer von 20% *
nebenberuflich	Arbeitgeberanteil von ca. 21%	ggf. pauschale Lohnsteuer von 20% * oder Lohnsteuer, individuell je nach Steuerklasse

* Sofern diese Besteuerungsart gewählt wurde und der Arbeitgeber, die Lohnsteuer auf das Nettogehalt des Arbeitnehmers überwälzt.

Nettolohnentwicklung

Bei der Beurteilung der durch die Neuregelung veränderten Nettolohnentwicklung der geringfügig Beschäftigten liegt eine ähnliche Überlegung wie bei der optimalen Lohnnebenkostenbelastung zugrunde. Sinkt das Nettogehalt unter ein bestimmtes Niveau, wird der Beschäftigte keine Arbeit mehr anbieten. Wird diese Entscheidung von einem nicht unerheblichen Teil der Beschäftigten getroffen, kann sich hieraus eine eindeutig volkswirtschaftlich negative Wirkung ergeben. Oder der Beschäftigte kann es sich aus wirtschaftlichen Gründen nicht leisten, das Beschäftigungsverhältnis aufzugeben, und der Nettolohnverlust wird somit hingenommen. Alternativ wird innerhalb eines illegalen Beschäftigungsverhältnisses weiter gearbeitet. Alle drei Folgen sind negativ zu beurteilen. Diese Aussage gilt lediglich im ersten Fall nicht, wenn es zu einer Umwandlung in ein

sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis kommt. Es muss aufgezeigt werden, bei welchen Fallgruppen und wie stark die durchschnittliche Nettolohnentwicklung von der Neuregelung tangiert ist.

Soziale Absicherung der geringfügig Beschäftigten

Wie stark sich die soziale Absicherung der geringfügig Beschäftigten verbessert hat, ist ein Beurteilungskriterium für die Neuregelung. Die Verbesserung war erklärtes Ziel des Gesetzgebers. Dieses Ziel ist jedoch konfliktionär mit dem Ziel, die Lohnnebenkosten nicht über ein schädliches Maß hinaus zu erhöhen. Es muss somit abgewogen werden, inwieweit ein Ziel vorrangig zu verfolgen ist.

6.3.3 Arbeitsmarktwirkungen

Die Neuregelung muss sich anhand ihrer Wirkungen auf den Arbeitsmarkt messen lassen. Die geringfügige Beschäftigung wurde ursprünglich als Bindeglied zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung eingeführt. Sie sollte den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt erleichtern. Darüber hinaus war die Schaffung eines zusätzlichen Arbeitsangebots beabsichtigt. Die Schaffung eines zusätzlichen Arbeitsvolumens wäre positiv zu beurteilen. Wie die bisherigen Untersuchungen gezeigt haben, sind auch Geringqualifizierte von der Ausgestaltung der Geringfügigkeitsregelung am Arbeitsmarkt betroffen. Durch Bruchstellen im Lohnverlauf, die durch die sog. Geringfügigkeitsfalle verursacht sind, ergeben sich Auswirkungen auf den Teilzeitarbeitsmarkt und auf den Arbeitsmarkt für Personen mit geringer Produktivität. Unter diesen Aspekten soll überprüft werden, ob die eingeführte Neuregelung negative Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den jeweiligen Teilarbeitsmärkten hat. Die nach wie vor bestehende Begünstigung ausschließlich geringfügiger Tätigkeit unter Inanspruchnahme der Freistellungsbescheinigung gegenüber sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung soll bewertet werden. Maßstab dieser Überprüfung ist die Anzahl zusätzlicher Arbeitsplätze, die aus einer neu entstandenen Arbeitsnachfrage und der Reaktivierung von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern durch die eingeführten Regelung, unter Berücksichtigung der übrigen Kriterien, geschaffen werden konnten.

6.3.4 Entwicklung der Schwarzarbeit

Haben sich die durch die Neuregelung offiziell aufgekündigten Arbeitsvolumina in die Schattenwirtschaft verlagert, ist von einem Schaden für die Volkswirtschaft auszugehen. Es kann ein Anreiz für Schwarzarbeit im Wesentlichen aus drei Gründen gegeben sein:

- Zu hohe Abgabenbelastung
- Zu hoher Verwaltungsaufwand

- Zu komplexer Regelungsinhalt

Die Zunahme von Schwarzarbeit kann somit ein Indiz für das Vorliegen eines der drei genannten Gründe sein. Die durch eine zu hohe Abgabenbelastung hervorgerufenen Anreize für Schwarzarbeit fließen bereits in die Überprüfung des unter 6.2.2 aufgeführten Kriteriums der Angemessenheit der Lohnnebenkosten ein.

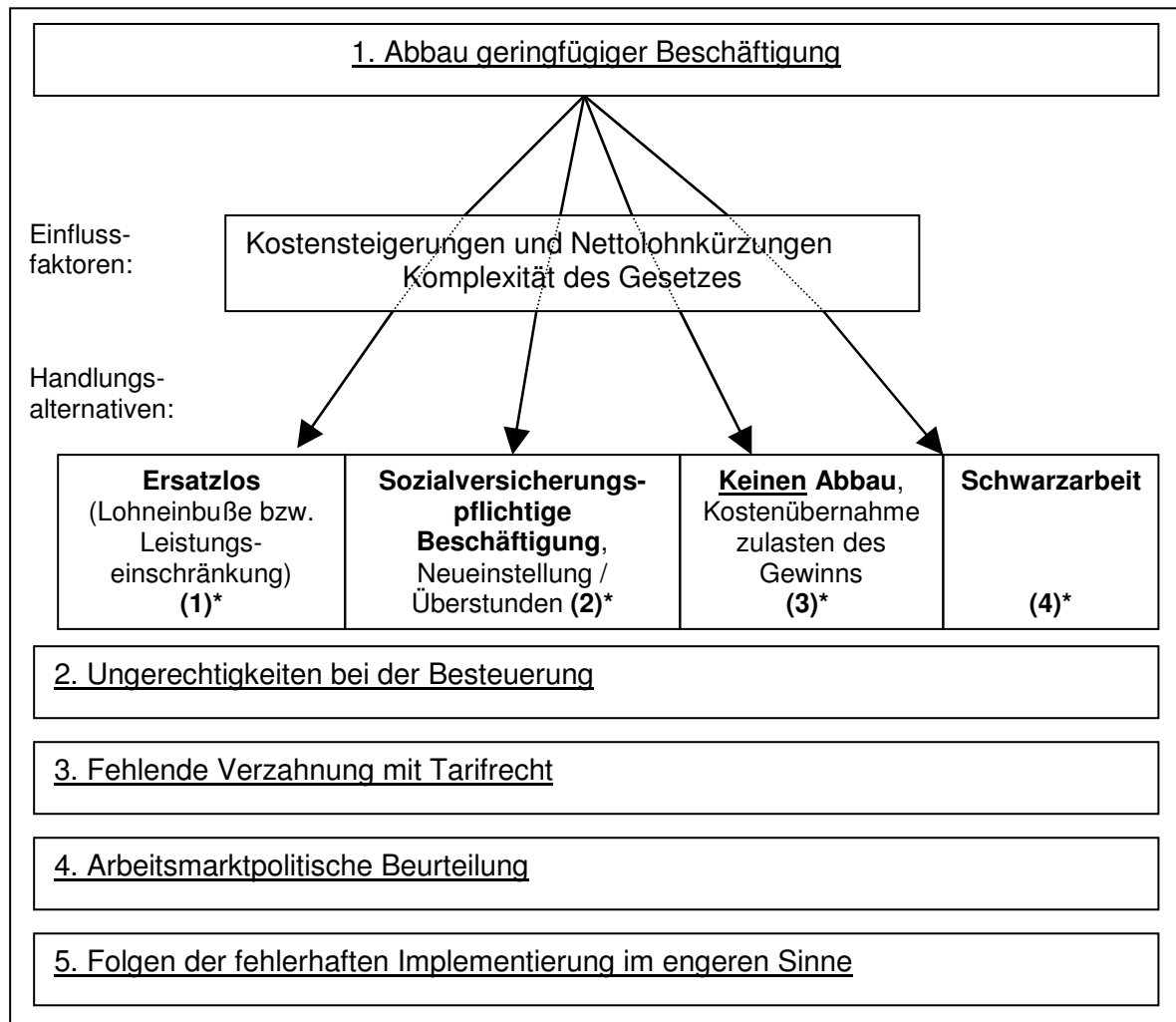
6.3.5 Erreichen des Gesetzgebungsziels

Eine Bewertung der gesetzlichen Regelung sollte auch nach dem Zielerreichungsgrad der vom Gesetzgeber vorgebrachten Motive der gesetzlichen Neuregelung beurteilt werden. Hieraus können Rückschlüsse auf die Fehlerhaftigkeit der Implementierung und der Wirkungsweise von Regelungsinhalten gezogen werden. Diese Erfahrungen sind dann bei der Gestaltung eines optimierten Modells im Niedriglohnsektor zu verwerten. Abhängig davon, für welche sich der im Abschnitt 6.1 dargestellten Handlungsalternativen geringfügig Beschäftigte bzw. Arbeitgeber entscheiden, können Aussagen darüber getroffen werden, in welcher Weise das Ziel der Gesetzgebung erreicht wurde.

7. Beurteilung der Implementierung des Gesetzes

7.1 Übersicht über die Auswirkungen des Gesetzes

Die für die Beurteilung des Gesetzes zu untersuchenden Auswirkungen lassen sich wie folgt darstellen:



* Die Nummerierung der Handlungsalternativen erfolgt analog zu Kapitel 6

7.2 Abbau geringfügiger Beschäftigung

Die Zahl der geringfügig Beschäftigten war nach der ISG/Kienbaum-Studie im Sommer 1999 war gegenüber dem Bestand zum 1. Quartal 1999 um 700.000 geringer (600.000 nebenberuflich und 100.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte, die ihre Beschäftigung aufgegeben haben). Dies entspricht einem Rückgang von 10% (35% bzw. 2%). In der eigenen Datenerhebung wurde ein Rückgang von 30% ermittelt. In der Gastronomiebranche stellt ISG/Kienbaum ein Rückgang von 17% fest (eigene Ermittlung: 31%). Der Zentralverband des deutschen Handwerks meldet im Mai 1999 einen Rückgang von 28%⁴³².

⁴³² Berliner Zeitung (05.05.1999)

Bei dem befragten Gebäudereiniger kam es sogar zu einem Rückgang von 41%. Der Anteil der nebenberuflich geringfügig Beschäftigten sank laut ISG/Kienbaum von 26% auf 19%.

7.2.1 Bedeutung und Auswirkungen der einzelnen Handlungsalternativen

7.2.1.1 Bedeutung der einzelnen Handlungsalternativen

Für welche Handlungsalternative sich die Unternehmen bzw. die Beschäftigten nach Einführung der Neuregelung entschieden haben, ist nicht vollständig ermittelbar. Die vermutete Zunahme an Schwarzarbeit (Alternative 4) lässt sich lediglich schätzen.

Bei den Unternehmen kam es zu einem **ersatzlosen Abbau geringfügiger Beschäftigung**, wenn sie aus Kostengründen keine neuen Arbeitskräfte eingestellt oder keine neuen Arbeitskräfte gefunden haben⁴³³. Aus Sicht der Beschäftigten wurde das Arbeitsangebot zurückgezogen, wenn sich die Tätigkeit aufgrund zu hoher Lohnabzüge finanziell nicht mehr gerechnet hat. Diese Entscheidung hängt davon ab, welchen subjektiven Wert er dem Zusatzverdienst gegenüber mehr Freizeit beimisst. Die Tätigkeit hat sich aus Sicht des Arbeitnehmers mithin nicht mehr gerechnet, und er verzichtet daher zugunsten von Freizeit auf den Zusatzverdienst. Die Unternehmen mussten ihre Leistungen einschränken und hatten Probleme mit der Servicequalität. Der Umfang der angesprochenen Fälle lässt sich anhand der ISG/Kienbaum-Unternehmensbefragung im Sommer 1999 belegen. Von den befragten Unternehmen bestätigen fast 46%, dass Tätigkeiten, die üblicherweise von geringfügig Beschäftigten ausgeübt worden waren, eingeschränkt wurden⁴³⁴. Zu einer generellen Angebotsreduktion bekannten sich 16% der Unternehmen, und 22% schränkten ihr Angebot zu Spitzen- und Saisonzeiten ein⁴³⁵. Die ISG/Kienbaum-Studie stützt sich neben der repräsentativen Bevölkerungs- und Unternehmensbefragung auch auf eine qualitative Fallstudie, die bei 54 Unternehmen durchgeführt wurde. Im Rahmen dieser Studie gaben 72 % der Unternehmen an, dass die eingeführte Neuregelung zu Personalengpässen geführt habe. Immerhin 40% der Unternehmen gaben an, dass es infolge des Gesetzes zu Qualitätsproblemen hinsichtlich ihrer Leistungen bzw. Produkte gekommen sei. Die im 4. Quartal 1999 durchgeführte IAB-Unternehmensbefragung bestätigt diese Aussagen. Danach geben 26% der westdeutschen und 13% der ostdeutschen Unternehmen an, dass sie ihre Leistung eingeschränkt hätten⁴³⁶.

⁴³³ Dies bestätigen auch die Ausführungen der Gebäudereinigerinnung. Es konnten keine neuen Arbeitskräfte gefunden werden, die unter den Konditionen der Neuregelung bereit waren zu arbeiten. Dies führte zu Auftragsrückgängen; teilweise sogar zu Schadensersatzforderungen der Auftraggeber. Siehe dazu unter 4.2.3.1, Seiten 110 f.

⁴³⁴ ISG/Kienbaum (1999), Seite 70

⁴³⁵ ISG/Kienbaum (1999), Seite 68; vgl. auch 3.4.1.3

Teilweise haben die Unternehmen die abgebauten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auch durch **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** ersetzt. Dies erfolgte durch Aufbau von Überstunden der übrigen Beschäftigten und durch die Neueinstellung von regulären Teil- oder Vollzeitkräften. Aus den Umfragen ist nicht ersichtlich, ob die Überstunden durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigte oder andere geringfügig oder kurzfristig Beschäftigte erbracht wurden. In fast allen Fällen dürfte dies jedoch durch Erstgenannte erfolgt sein, da ansonsten die verbliebenen geringfügig Beschäftigten die Verdienst- und Zeitgrenzen überschritten hätten. 52% der von ISG/Kienbaum befragten Unternehmen gaben an, die weggefallenen Arbeitskräfte über Überstunden der übrigen Beschäftigten ausgeglichen zu haben. Nach den Ergebnissen der vorgenannten IAB-Befragung sind es allerdings nur 29% in West- und 20% in Ostdeutschland. Gemäß ISG/Kienbaum kam es zu 90.000 Neueinstellungen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter (entspricht 1,4% der vor der Neuregelung erfassten geringfügig Beschäftigten). Der Zentralverband des Deutschen Handwerks meldet immerhin eine „Umwandlungsquote“ von 5%⁴³⁷, der Bundesverband Druck hingegen nur 1%⁴³⁸. Im befragten Gebäudereinigungsunternehmen waren es 15%. Die eigene Datenerhebung liefert keine eindeutige Aussage, da nicht ermittelt werden konnte, aus welchem Grund zwölf regulär Beschäftigte eingestellt wurden (28 geringfügig Beschäftigte hatten die Unternehmen verlassen).

In einigen Fällen ließen sich geringfügig Beschäftigte durch kurzfristig Beschäftigte ersetzen. Kurzfristige Beschäftigung ist aufgrund der Sozialversicherungsbefreiung eine kostengünstige Alternative. Die Einkünfte werden nur der Besteuerung unterworfen. Da die kurzfristige Beschäftigung engen Voraussetzungen unterliegt, ist davon auszugehen, dass diese nur in Einzelfällen eine Ausweichmöglichkeit darstellte. Dies bestätigen die Aussagen der interviewten Personen und auch die eigenen Erfahrungen aus der Praxis. Aus den Ergebnissen der ISG/Kienbaum-Unternehmensbefragung ergibt sich ebenfalls, dass kurzfristige Beschäftigung „nur in bestimmten Fällen anwendbar und betrieblich sinnvoll ist“⁴³⁹. Aus diesem Grund wird die kurzfristige Beschäftigung als Alternative zur geringfügigen Beschäftigung nicht näher betrachtet.

Der Umfang eines **unveränderten Einsatzes geringfügiger Beschäftigung** lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht zutreffend ermitteln. Ein Umkehrschluss aus den Aussagen „es kam zu Kündigungen seitens der geringfügig Beschäftigten“ (Zustimmung in

⁴³⁶ Magvas (2001a), Seite 1

⁴³⁷ Berliner Zeitung (05.05.1999)

⁴³⁸ FAZ (17.07.1999)

⁴³⁹ ISG/Kienbaum (1999), Seiten 49 f.

der ISG/Kienbaum-Studie mit 61%) und „es wurden geringfügig Beschäftigte entlassen“ (Zustimmung von 26% der Unternehmen) ist nicht zulässig, da nicht alle befragten Unternehmen geringfügig Beschäftigte eingesetzt hatten⁴⁴⁰. Gleiches gilt für die Antworten in der nicht repräsentativen BAG-Umfrage, aus der hervorgeht, dass 74% der Unternehmen geringfügige Beschäftigung eingeschränkt hatten. Allerdings konnte aus der eigenen Datenerhebung ermittelt werden, dass 55% der Unternehmen die geringfügige Beschäftigung nicht reduziert haben. Die Anzahl der geringfügig Beschäftigten hat sich gemäß ISG/Kienbaum von 6,5 Mio. im ersten Quartal 1999 auf 5,8 Mio. im Sommer 1999 gemindert. Dies würde bedeuten, dass 89 % der geringfügigen Beschäftigung unverändert nachgefragt wurde. Daran lässt sich jedoch nicht die Fluktuation innerhalb der einzelnen Fallgruppen (siehe unten unter 7.2.2.1) nachvollziehen. Es kann jedoch festgehalten werden, dass bei Berücksichtigung von Neueinstellungen nach ISG/Kienbaum mindestens 700.000 geringfügig Beschäftigte ihre Beschäftigung aufgegeben haben. Unmittelbar nach Einführung der Neuregelung waren es sogar 1,4 Millionen geringfügig Beschäftigte. Die netto 700.000 weggefallenen Stellen erklären sich durch die Handlungsalternativen 1, 2 und 4⁴⁴¹.

Die einzige Aussage zur **Schwarzarbeit** liefert die ISG/Kienbaum-Studie. Von den befragten Unternehmen gaben 46% an, von den Beschäftigten auf Schwarzarbeit angesprochen worden zu sein⁴⁴².

7.2.1.2 Beschreibung der Auswirkungen der ergriffenen Handlungsalternative

Jeder Handlungsalternative können bestimmte Wirkungen zugeordnet werden. Hier sollen jedoch zunächst nur die monetären Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Beteiligten, auf die Steuereinnahmen und die Einnahmen der Sozialversicherungen aufgezeigt werden. Die Angaben ergeben sich aus einfachen ökonomischen Überlegungen und aus der Systematik des Steuersystems.

⁴⁴⁰ ISG/Kienbaum (1999), Seite 68

⁴⁴¹ ISG/Kienbaum (1999), Seite 22: bei Vergleich der Bestände zum 1. Quartal und Juni/August 1999

⁴⁴² ISG/Kienbaum (1999), Seite 29

HA* Nr.	Arbeitsanbieter bzw. – nachfrager	Monetäre Auswirkungen bei den Arbeitsanbietern bzw. -nachfragern	Auswirkungen auf die Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungen
(1)	Einschränkung Arbeitsangebot bzw. – nachfrage ersatzlos	Nettolohnverlust bzw. sinkende Umsätze, ggf. sinkende Gewinne	Steuermindereinnahmen
(2)	Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Form von Überstunden oder Neueinstellungen	Nettolohnverlust bzw. steigende Kosten, ggf. sinkende Gewinne	Steuermehrereinnahmen Mehreinnahmen in der Sozialversicherung
(3)	Angebot bzw. Nachfrage unverändert	Nettolohnverlust bei nebenberuflicher geringfügiger Beschäftigung bzw. steigende Kosten, ggf. sinkende Gewinne	Steuermindereinnahmen durch Freistellungs- bescheinigung; Mehreinnahmen in der Sozialversicherung
(4)	Ersatz durch Beschäftigung im Bereich der Schatten- wirtschaft	Nettolohn unverändert ggf. Nettolohnverbesserung Kostensenkung, ggf. Kosten unverändert	Steuermindereinnahmen, ggf. überproportional, da zusätzlich Umsätze schwarz abgerechnet werden

* HA: Handlungsalternativen; siehe Kapitel 6 und Abbildung in Abschnitt 7.1

7.2.2 Kostensteigerungen und Nettolohnkürzungen

7.2.2.1 Fallgruppenabhängige Kostensteigerungen und Nettolohnkürzungen

Die fallgruppenabhängigen Kosten beinhalten die Lohnnebenkosten in Form von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern sowie bestimmte Kosten der Verwaltung. Letztere sind die indirekten Lohnnebenkosten. Bezug nehmend auf Abschnitt 2.3.2.4 ist die durch die Neuregelung induzierte Entwicklung der direkten Lohnnebenkosten von der Besteuerungsart der geringfügig Beschäftigten abhängig. Die gestiegenen Lohnnebenkosten haben auch Auswirkungen auf die Nettoeinkommen der geringfügig Beschäftigten.

Es sind 10 Fallgruppen denkbar. In der rechten Spalte der folgenden Tabelle sind die durch das neue Regelwerk hervorgerufenen Lohnnebenkostensteigerungen für jede Fallgruppe (FG) aufgeführt. Es werden die Kostensteigerungen für Arbeitnehmer (AN) – gesunkene Nettolöhne –, für Arbeitgeber (AG), und diese summiert (Σ) in € aufgeführt. Die Summe der Lohnnebenkosten wird des Weiteren in %, bezogen auf die bisherigen gesamten Lohnnebenkosten, aufgeführt. Abgestellt wird auf ein vereinbartes **Entgelt in Höhe von 320 €** und einen regulären **Sozialversicherungssatz von 35,2 %** (Rentenversicherungs- und Pflegeversicherungsbeitragssatz 1999, Krankenversicherungssatz 14%, keine Arbeitslosenversicherung). Weitere Fallgruppen sind denkbar, kommen jedoch in der Praxis nicht vor bzw. sind von der Häufigkeit her zu vernachlässigen. wirtschaftlich unsinnig und

dürften deshalb in der Praxis nicht vorkommen. Erstmals zum 01.04.1999 begründete geringfügige Arbeitsverhältnisse wurden vernachlässigt.

FG	Besteuerungsart		ausschließlich / nebenberuflich	Lohnnebenkostensteigerung	
	vor 01.04.1999	nach 31.03.1999		AN	AG
1	LSt-Klasse I – IV	LSt-Klasse I – IV, FB	ausschließlich	AN 0,00 AG + 70,40 Σ + 70,40	-
2	LSt-Klasse V	LSt-Klasse V	ausschließlich	AN 0,00 AG + 70,40 Σ + 70,40	+ 125,56 %
3	LSt-Klasse V	FB	ausschließlich	AN - 56,07 AG + 70,40 Σ + 14,33	+ 25,56 %
4	LSt- Pauschalierung	LSt-Klasse I – IV, FB	ausschließlich	AN 0,00 AG + 6,40 Σ + 6,40	+ 10,00 %
5	LSt- Pauschalierung	LSt-Klasse V	ausschließlich	AN + 56,07 AG + 6,40 Σ + 62,47	+ 97,61 %
6	LSt- Pauschalierung	LSt- Pauschalierung	ausschließlich	AN 0,00 AG + 70,40 Σ + 70,40	+ 110,00 %
7	LSt-Klasse VI	LSt-Klasse VI	nebenberuflich	AN + 56,32 AG + 56,32 Σ + 112,64	+ 147,45 %
8	LSt-Klasse VI	LSt- Pauschalierung	nebenberuflich	AN - 20,07 AG + 120,32 Σ + 100,25	+ 131,23 %
9	LSt- Pauschalierung	LSt-Klasse VI	nebenberuflich	AN + 132,71 AG - 7,68 Σ + 125,03	+ 195,36 %
10	LSt- Pauschalierung	LSt- Pauschalierung	nebenberuflich	AN + 56,32 AG + 56,32 Σ + 112,64	+ 176,00 %

FB: Freistellungsbescheinigung

Sind mehrere Besteuerungsarten angegeben, so führen diese zu denselben Lohnnebenkostensteigerungen.

nebenberuflich / ausschließlich: es wird eine / keine sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung neben der geringfügigen Beschäftigung ausgeübt.

In Fallgruppe 1 fielen nach den bis zum 31.03.1999 geltenden Regelungen gar keine Nebenkosten an. Daher kann hier keine prozentuale Veränderung der Lohnnebenkosten bezogen auf die bisherigen Lohnnebenkosten errechnet werden.

Die in der Tabelle angegebenen absoluten und relativen Lohnnebenkostensteigerungen beziehen sich auf ein exemplarisches Entgelt von 320 € im Monat. Für andere Verdienste ändern sich die prozentualen Steigerungen nur unwesentlich. Während sich die Sozialversicherungsbeitragssätze nicht ändern, variieren jedoch die Steuersätze bei der Versteuerung über Lohnsteuerkarte (Steuerklasse V und VI), wenn auch die Abweichungen minimal sind. Die über Lohnsteuerkarte einbehaltene Lohnsteuer kann je nach Einkommenssituation des Steuerpflichtigen und ggf. des Ehegatten bei der Einkommensteuerveranlagung zu einer Erstattung führen. Insofern handelt es sich nicht in allen Fällen um eine Definitivbelastung. Bei den **nebenberuflich geringfügig Beschäftigten**

sind die **Lohnnebenkosten um 131,23 bis 195,36 % gestiegen** (laut ISG/Kienbaum 1,1 Mio. Personen im Sommer 1999; dies entspricht einem Anteil von 19% der überhaupt geringfügig Beschäftigten). Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten stiegen die Lohnnebenkosten um 10,00 % bis 125,56 % (gemäß ISG/Kienbaum 4,7 Mio. Personen im Sommer 1999; dies entspricht einem Anteil von 81 %). Nach der hier durchgeführten Datenerhebung war das Verhältnis nebenberuflich / ausschließlich 33 % zu 67 %. Hieraus ergab sich auch, dass vor dem 01.04.1999 99% aller geringfügig Beschäftigten pauschal besteuert wurden (Fallgruppen 4, 5, 6, 9 und 10). Nach der BAG-Befragung⁴⁴³ wurde für 59% die Lohnsteuer pauschaliert. Die Lohnnebenkosten für diese Gruppe sind von 10,00 bis 195,36 % gestiegen. Nach der Neuregelung wurden nach eigener Ermittlung noch 19% der geringfügig Beschäftigten über die pauschale Lohnsteuer abgerechnet (BAG: 14%). Bei dieser Gruppe betrug die Lohnnebenkostensteigerung 110,00 bis 195,36 %. Bei Vorlage einer Freistellungsbescheinigung sind die Lohnnebenkosten um 10,00 bis 25,56 % gestiegen. Diese Gruppe machte bei den untersuchten Unternehmen 50% der geringfügig Beschäftigten aus (BAG: 43%).

Von den in Kapitel 6 beschriebenen **indirekten** Lohnnebenkosten sind lediglich die Kosten der Verwaltung der Freistellungsbescheinigungen fallgruppenbezogen.

7.2.2.2 Fallgruppenunabhängige Kostensteigerungen

Von der Fallgruppe unabhängig sind die Steigerungen der indirekten Lohnnebenkosten. Es handelt sich um die Kosten der erstmaligen Umstellung der Lohnabrechnungen und der Verwaltung der geringfügig Beschäftigten. Nach den Ergebnissen der ISG/Kienbaum-Befragung halten 76% der befragten Unternehmen die Neuregelung für bürokratisch (Antwort „trifft zu“ und „trifft sehr zu“). Aus der Befragung leiten die Autoren einmalige Umstellungskosten von circa 8 bis 25 € in kleinen und 13 bis 38 € in großen Unternehmen ab. Die aus der eigenen Datenerhebung geschätzten einmaligen Umstellungskosten belaufen sich auf 30 €. An laufenden Kosten ermitteln ISG/Kienbaum 2 bis 7,50 €. Setzt man für alle Unternehmen einen Mittelwert von 25 € einmaliger Umstellungskosten an, so ergäben sich daraus für 5,8 Mio. geringfügig Beschäftigte Kosten in Höhe von 145 Mio. €. Laufend sind weiter pro Monat im Falle des Ansatzes des Mittelwerts von 4,75 € pro Beschäftigten Kosten in Höhe von rund 28 Mio. € anzusetzen (pro Jahr 330 Mio. €). Auch die Kosten für die Personalfluktuations bei geringfügiger Beschäftigung im unmittelbaren Anschluss an die Gesetzesänderung sind massiv gestiegen. Gemäß ISG/Kienbaum „wird dabei von einer **Verdopplung der Kosten** für die Personalrekrutierung ausgegangen⁴⁴⁴“.

⁴⁴³ BAG (1999)

⁴⁴⁴ ISG/Kienbaum (1999), Seite 85. Dabei wurde der Aufwand des Managements für Vorstellungsgespräche noch nicht mit einbezogen.

Diese Kostensteigerung ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass zunächst knapp 1,4 Millionen geringfügig Beschäftigte ihre Tätigkeit aufgegeben haben und im Anschluss 690.000 geringfügig Beschäftigte bis zum Sommer 1999 neu eingestellt wurden⁴⁴⁵. Im Rahmen der von ISG/Kienbaum durchgeführten Fallstudien bei 54 Unternehmen ergab sich, dass 38% der Unternehmen die zusätzlich angefallenen Kosten als „gravierend oder sehr gravierend“ einstufen⁴⁴⁶. Nimmt man nun an, dass vergleichbare Kosten auch bei den Finanzämtern und Sozialversicherungsträgern angefallen sind, hat die Zunahme des Verwaltungsaufwands allein in 1999 (9 Monate) zu Kosten bei den Unternehmen und den vorgenannten Institutionen in Höhe von rund 800 Mio. € geführt. Zusätzlicher und steuerfinanzierter Aufwand bei den Finanzämtern ist durch die erstmalige Einführung der Regelung und die laufende Ausstellung von Freistellungsbescheinigungen entstanden. Bei den Sozialversicherungen ist von einem erhöhten Zeitaufwand für Prüfungen auszugehen. In den Unternehmen waren die Kosten vermutlich sogar noch höher als die aufgeführten Beträge. Alle befragten Unternehmen hatten Probleme bei der Neuanschuldung der geringfügig Beschäftigten in der richtigen Krankenkasse. Einige in der Gebäudereinigerinnung organisierte Unternehmen mussten Aushilfen einstellen, um für die übrigen Aushilfen die zutreffende Krankenkasse zu recherchieren. Auch bei dem Bühnenbetrieb sorgte dies für einen hohen Aufwand („das war ein sehr großes Problem“). Darüber hinaus mussten Arbeitsverträge neu vereinbart werden. Beim interviewten Gebäudereiniger mussten so circa 2.000 Arbeitsverträge neu gefasst werden. Dazu kamen die Kosten für Seminarbesuche und Informationsmaterial. Laufend mussten die Beitragssätze der Krankenkassen überwacht, Haftungsfallstricke vermieden und Freistellungsbescheinigungen eingefordert werden. Fraglich ist auch, ob in die Schätzungen von ISG/Kienbaum die Kosten der erhöhten Fluktuation und der Mitarbeitersuche nach Einführung der Neuregelung eingerechnet wurden. In Anbetracht der Vielzahl von Kostentreibern dürften die tatsächlichen Kosten daher in den untersuchten Branchen wesentlich höher liegen. Auch nach der eigenen, nicht repräsentativen Datenerhebung sind die gestiegenen Verwaltungskosten im Lohnbereich höher als die von ISG/Kienbaum ermittelten Werte.

7.2.2.3 Bewertung der gestiegenen Lohnnebenkosten und gesunkenen Nettolöhne

Nach den Beschäftigungszahlen von ISG/Kienbaum haben rund 1,4 Millionen geringfügig Beschäftigte im April und Mai 1999 ihre Beschäftigung aufgegeben. Teilweise konnten die Unternehmen diesen Beschäftigungsrückgang durch Neueinstellungen von ebenfalls geringfügig Beschäftigten ausgleichen. Ein Ausgleich durch Stellenumwandlung in sozialversicherungspflichtige Jobs (Handlungsalternative 2) erfolgt nach ISG/Kienbaum

⁴⁴⁵ ISG/Kienbaum (1999), Seite 21

lediglich in Höhe von 90.000 Arbeitsposten⁴⁴⁷. Sofern im Durchschnitt ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zwei vorher geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ersetzen konnte, würde sich der Ersatz von 180.000 geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen erklären. Nur grob zu schätzen ist die Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Jobs in Form von Überstunden. Aus den Umfragen ergibt sich, dass 20% bis 52% der Unternehmen die Arbeitsvolumen über Überstunden ausgeglichen haben⁴⁴⁸. Aus diesen Angaben lässt sich jedoch nicht die Quote der durch Überstunden ersetzten weggefallenen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse bestimmen, da nicht zwingend alle diese Stellen des jeweiligen befragten Unternehmens so ersetzt wurden. Geht man von einem Wert von 20% aus, ergäbe sich ein Ersatz von 140.000 weggefallenen Beschäftigungsverhältnissen durch Überstundenvolumen. Zusammen mit den Neueinstellungen ergibt dies 320.000 Personen (Handlungsalternative 2). Unter diesen Annahmen wurden die verbleibenden 380.000 weggefallenen Stellen durch Schwarzarbeit (Handlungsalternative 4) und unter Einschränkung der unternehmerischen Leistung (Handlungsalternative 1) ersetzt. Unverändert kamen nach ISG/Kienbaum 4,7 Mio. geringfügig Beschäftigte zum Einsatz (Handlungsalternative 3). Als problematisch wurde der Wegfall geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse auch deswegen angesehen, weil bestimmte Branchen überverhältnismäßig davon betroffen waren⁴⁴⁹.

Gründe für den massiven Rückgang der geringfügig Beschäftigten waren die gestiegenen Lohnnebenkosten auf Seiten der Arbeitgeber, die Nettolohnkürzungen sowie der hohe Komplexitätsgrad der Regelung. Von den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten haben 35% ihre Stelle aufgegeben oder eine Kündigung in Kauf nehmen müssen⁴⁵⁰. Diese Beschäftigungsverhältnisse wurden nun mit 42 bis 59% Lohnnebenkosten belastet. Die Steigerung zur bisherigen Belastung betrug 131 bis 195%. Im Rahmen einer Versteuerung über Lohnsteuerklasse VI haben der Arbeitnehmer eine Belastung von 41,47% und der Arbeitgeber von 17,60% zu tragen. Bei einem Verdienst von 320 €, betrug die zusätzliche Belastung für den Arbeitnehmer dann 132,71 €. Im Falle der Lohnsteuerpauschalierung beträgt die Belastung des Arbeitnehmers 17,60% und die des Arbeitgebers 37,60%⁴⁵¹. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind lediglich 2% der Stellen weggefallen (= 100.000 Personen). Hierbei dürfte es sich um Personen der Fallgruppen 1, 2, 5 und 6 (siehe 7.2.2.1) gehandelt haben. Die zusätzliche Lohnnebenkostenbelastung wurde hier als nicht so

⁴⁴⁶ ISG/Kienbaum (1999), Seite 85

⁴⁴⁷ ISG/Kienbaum (1999), Seite 56

⁴⁴⁸ ISG/Kienbaum (1999), Seite 70: 52%; Magvas (2001a): 20% ost- und 26% westdeutsche Unternehmen.

⁴⁴⁹ Siehe unter 3.4.1.2

⁴⁵⁰ ISG/Kienbaum (1999), Seite 70

⁴⁵¹ Bezogen auf das Beispiel unter 7.2.2.1: Verdienst 320 €, Sozialversicherungsbeitrag ohne ALV 35,2%

gravierend empfunden. Wie auch die Befragung bei einem Bühnenbetrieb mit 120 geringfügig Beschäftigten ergab, hat der Arbeitgeber in der Regel die pauschalen Beiträge zur Sozialversicherung übernommen. Bei Tariflöhnen war dies ohnehin gesetzlich vorgeschrieben.

Der Bundesregierung wurde immer wieder vorgeworfen, dass die Neuregelung allein fiskalisch orientiert war bzw. allein der Entlastung der Sozialversicherungen dienen sollte⁴⁵². Ein Vergleich steuerlicher Entlastung mit der Belastung in der Sozialversicherung entkräftet dies jedoch: insgesamt hat die Neuregelung einen Verlust gebracht. Die Neuregelung hat jedoch auch zu Auswirkungen auf die Einnahmen des Staates geführt. Aus fiskalischer Sicht hat die Neuregelung zu niedrigeren Steuereinnahmen, auf der anderen Seite aber zu erhöhten Einnahmen der Sozialversicherungen geführt. Quellen der Steuerausfälle ergeben sich aus den folgenden Aspekten:

- a. Einführung der Freistellungsbescheinigung
- b. Wegfall von 600.000 nebenberuflich geringfügig Beschäftigten
- c. Vermutete Umwandlung in illegale Beschäftigung
- d. Einschränkung der unternehmerischen Leistungen (ersatzloser Wegfall geringfügiger Beschäftigung)
- e. Erhöhter Verwaltungsaufwand der Neuregelung
- f. Steuerfinanzierter Verwaltungsmehraufwand bei den Finanzbehörden und den Sozialversicherungen

Durch Inanspruchnahme der Freistellungsbescheinigung wurden viele Beschäftigungsverhältnisse, die vorher pauschal mit 20% Lohnsteuer belastet waren, steuerfrei. Mit dieser Regelung wollte man einen Ausgleich für die eingeführten pauschalen Beiträge zur Sozialversicherung schaffen. Wie aus dem Interview mit einem SPD-Politiker, der im Vermittlungsausschuss für Arbeit und Sozialordnung die gesetzliche Neuregelung begleitet hat, hervorgeht, erklärte sich der damalige Finanzminister Lafontaine ausdrücklich bereit, diese Mindereinnahmen zugunsten der Sozialversicherungen in Kauf zu nehmen. Sofern man davon ausgeht, dass 50%⁴⁵³ aller ausschließlich geringfügig Beschäftigten eine Freistellungsbescheinigung beantragt hat und man weiter im Jahr 1999 einen

⁴⁵² So z.B. BDA (2000)

⁴⁵³ Schätzung; bei der eigenen Datenerhebung wurde ein Anteil von 55%, in der ebenfalls nicht repräsentativen BAG-Befragung wurde ein Anteil von 43% ermittelt, BAG (1999). Nach ISG/Kienbaum gibt es im Sommer 1999 4,7 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte, ISG/Kienbaum (1999). Dies bedeutet insgesamt 2,35 Mio. Freistellungsbescheinigungen. Bis Ende Juli 1999 gab es laut Focus, der sich auf das Bundesfinanzministerium beruft, bereits 1,6 Mio. genehmigte Freistellungsbescheinigungen, Focus (26.07.1999).

durchschnittlichen Verdienst von 271 € (= 530 DM⁴⁵⁴) pro Monat veranschlagt, beliefen sich allein in diesem Jahr die Steuerausfälle auf 1,27 Mrd. €. Die Steuer Mehreinnahmen bei den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten, die nun über Lohnsteuerkarte VI abgerechnet werden mussten, gleichen dies nicht aus, da die Differenz zur bisherigen pauschalen Lohnsteuer, bezogen auf ein monatliches Entgelt von 320 €, nur 3 % beträgt und diese Gruppe nur eine sehr geringe Bedeutung hat. Außerdem führen die von ISG/Kienbaum auf 720.000 bezifferten weggefallenen, bislang nebenberuflich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu weiteren Steuerausfällen⁴⁵⁵. Diese Beschäftigten dürften bislang pauschal abgerechnet worden sein. Unterstellt man den auch von der Bundesregierung zugrunde gelegten Durchschnittsverdienst in Höhe von 271 € (= 530 DM) pro Monat, so ergibt sich aus der Gesetzeseinführung ein zusätzlicher Steuerausfall von 260 Mio. €⁴⁵⁶. Insgesamt entstand für 1999 unter diesen Annahmen insgesamt eine Minderung der Steuereinnahmen in Höhe von rund 1,5 Mrd. €.

Hinzuzurechnen ist des Weiteren der Steuerausfall, der durch die gestiegene Schwarzarbeit verursacht wurde. Problematisch ist, dass die illegal ausgezahlten Löhne zu überproportionalen Steuerschäden führen. In Bargeldbetrieben – und nur hier wurde nennenswert in Schwarzarbeit umgewandelt – kann die Finanzverwaltung im Rahmen von Betriebsprüfungen die Hinterziehung leichter aufdecken, wenn sich ein Missverhältnis zwischen dem in der Buchführung erfassten Personaleinsatz und den erzielten Umsätzen ergibt. Aus den reichhaltigen Datensammlungen der Finanzbehörden werden dann Vergleichszahlen aus branchen- und größengleichen Betrieben im regionalen Markt herangezogen. Ein weiterer Grund solcher Umwandlung in die Illegalität ist darin zu finden, dass illegal Beschäftigte in der Regel in bar bezahlt werden. Die Folge ist, dass die Unternehmer dann auch die dazugehörigen Umsätze nicht im entsprechenden Umfang erklären. Die Ertragsbesteuerung auf diese Wertschöpfung des Betriebes findet nicht statt. Dazu kommt noch die Hinterziehung der Umsatzsteuer. Angaben zum Umfang der Schäden aus Schwarzarbeit sind jedoch mangels entsprechender Quellen schwer abschätzbar. Aus den Umfragen von ISG und Kienbaum im Jahr 1999 lassen sich hinsichtlich einer vermehrten Schwarzarbeit in diesem Bereich Vermutungen anstellen. So wurde im Rahmen der Bevölkerungsbefragung festgestellt, dass von den geringfügig Beschäftigten, die ihre Tätigkeit nach der gesetzlichen Neuregelung im April oder Mai 1999 aufgegeben haben, 46% angeben, dass sie die Einkünfte aus der geringfügigen Beschäftigung unbedingt benötigen, um ihren „Lebensunterhalt (zu) bestreiten bzw. sonstige Belastungen des Haushalts

⁴⁵⁴ Bei der Schätzung der voraussichtlichen Einnahmen für die Sozialversicherungen im Vorfeld der Gesetzesänderung ging der Gesetzgeber von einem durchschnittlichen Verdienst der geringfügig Beschäftigte von 530 DM / Monat aus, Deutscher Bundestag (14/494).

⁴⁵⁵ ISG/Kienbaum (1999), Seite 21

finanzieren zu können⁴⁵⁷. Es handelt sich danach um circa 330.000 Personen. Die Autoren fragen sich, „wie diese Personen den Einkommensverlust kompensieren“ und vermuten, dass sie einer illegalen Beschäftigung nachgehen⁴⁵⁸. Teilweise wurden die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten auch durch ausschließlich geringfügig Beschäftigte ersetzt. Dieser Ausgleich ist gemäß der ISG/Kienbaum-Umfrage abhängig von der Branche. Auffallend ist, dass insbesondere im Gastgewerbe und im Handwerk ein derartiger Ausgleich vergleichsweise weniger erfolgreich war als in anderen Branchen (siehe nachfolgende Übersicht). Gerade in den vorgenannten Branchen kommt erfahrungsgemäß Schwarzarbeit häufig vor. Diese Feststellung ist ein weiteres Indiz dafür, dass viele nebenberuflich geringfügig Beschäftigte in die Schwarzarbeit abgewandert sind. Nach den Aussagen der interviewten Personen aus dem Bereich der Gebäudereinigung lassen sich in dieser Branche bei den meisten Aufträgen keine illegal Beschäftigten einsetzen. Daher war diese Branche auch besonders stark von der Neuregelung betroffen, da ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft, anders als in der Gastronomie, nicht möglich war.

Unternehmensangaben zur Veränderung im Bestand der geringfügig Beschäftigten		Wegfall von geringfügig Beschäftigten seit April 1999	Neueinstellungen bis Aug./Sept. 1999	Wiederbesetzungsquote
1	Handwerk	27%	11%	41%
2	Gastgewerbe	35%	15%	43%
3	Einzelhandel	18%	8%	44%
4	Pflegedienste	31%	14%	45%
5	Verkehrsgewerbe	28%	19%	68%
6	Gebäudereinigung	28%	20%	71%
7	Zeitung/Zusteller	19%	18%	95%
Insgesamt		23%	15%	65%

Quelle: ISG/Kienbaum (1999), Seite 49; eigene Berechnung

Weitere Steuerausfälle könnten sich aus der Reduzierung der unternehmerischen Leistung ergeben. Gekündigte Stellen von nebenberuflich geringfügig Beschäftigten konnten teilweise nicht neu besetzt werden bzw. wurden aus Kostengründen von den Unternehmen nicht neu besetzt. Leistungseinschränkungen und schlechtere Produkt- oder Servicequalität schlagen sich auf die Unternehmensgewinne nieder. Bei niedrigeren Unternehmensgewinnen wird weniger in Personal und die betriebliche Infrastruktur investiert. Die Steuereinnahmen aus Unternehmenssteuern sinken. Viele Arbeitnehmer haben ebenso ersatzlos ihre Beschäftigung aufgegeben. Der bisherige Zusatzverdienst wurde im Wesentlichen konsumiert. Auch unter diesem Gesichtspunkt könnten Steuerausfälle durch die Neuregelung bedingt sein. Auf verlässliche Weise quantifizierbar sind diese Auswirkungen

⁴⁵⁶ Bei Ansatz von 8 Monaten, da vermutlich nicht alle Stellen schon im März 1999 abgemeldet waren.

⁴⁵⁷ ISG/Kienbaum (1999), Seite 29

⁴⁵⁸ ISG/Kienbaum (1999), Seiten 28, 41

auf die Steuereinnahmen jedoch ebenso wenig wie die monetären Auswirkungen von Schwarzarbeit.

Bereits im Abschnitt 7.2.2.2 wurde der durch die Neuregelung verursachte Verwaltungsmehraufwand beschrieben. Dieser drückt die Gewinne der Unternehmen und führte zu steuerfinanziertem Aufwand bei den Finanzbehörden und Sozialversicherungen. Eine zuverlässige Schätzung des Steuerschadens lässt sich mangels vorhandener repräsentativer Erhebungen bzw. mangels Angaben der Finanzverwaltung und der Sozialversicherungen nicht durchführen. Wenngleich die zusätzlichen Kosten bei den Unternehmen annäherungsweise ermittelt werden können, lässt sich daraus demnach kein Steuerschaden ableiten, da hierfür die individuellen Steuersätze der Beteiligten bekannt sein müssten.

Den Steuerausfällen stehen Einnahmen der Sozialversicherungen entgegen:

Mehreinnahmen in der Sozialversicherung	
in Mrd. €	1999
Rentenversicherung	1,23
- davon pauschale Beiträge	0,95
- davon aus freiwilliger Aufstockung	0,28
Krankenversicherung	0,82
Gesamt	2,05

Quelle: VDR (2000)⁴⁵⁹

Von diesen Mehreinnahmen lösen 1,23 Mrd. € Beiträge auch Ausgaben der Sozialversicherungen in der Zukunft aus. Insofern ergeben sich lediglich aus den Beiträgen zur Krankenversicherung echte Mehreinnahmen. Insgesamt übersteigen die Steuerausfälle die Mehreinnahmen in der Sozialversicherung, aus denen keine Gegenleistungen erwachsen. Hinzugerechnet werden müssen noch die Mehreinnahmen in der Sozialversicherung aus der Umwandlung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse und die Einnahmen aus erhöhter Überstundenleistung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Nimmt man des Weiteren an, dass mit den 90.000 neuen sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen 180.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und 140.000 weggefallene geringfügige Beschäftigungsverhältnisse über Überstunden ausgeglichen wurden, die bislang durchschnittlich mit 271 € (= 530 DM) abgegolten waren, ergibt sich eine Bruttolohnsumme von monatlich 87 Mio. €. Unter der Annahme, dass diese neuen Beschäftigungsverhältnisse im Wesentlichen im Mai 1999 entstanden sind (8 Monate in 1999) würden sich für dieses Jahr daraus Einnahmen in der Rentenversicherung von 136 Mio. €, in der Krankenversicherung von 97 Mio. €⁴⁶⁰ (Arbeitslosenversicherung 45 Mio. €,

⁴⁵⁹ Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung werden durchschnittlich monatlich 240 bis 250 Millionen DM an Rentenversicherungsbeiträgen eingenommen: Bundestag (2000).

⁴⁶⁰ Bei einem KV-Beitragssatz von 14%.

Pflegeversicherung 12 Mio. €) ergeben. Von den Gesamtbeiträgen in Höhe von 290 Mio. € lösen jedoch 181 Mio. € langfristig auch Ansprüche aus.

Es kann festgehalten werden, dass insbesondere die Regelungen bei nebenberuflicher geringfügiger Beschäftigung zu einem, durch gesunkenen Nettolohn verursachten, Wegfall geringfügiger Beschäftigung geführt haben. Die untersuchten Quellen bestätigen, dass in den meisten Fällen der Arbeitnehmer gekündigt hat⁴⁶¹. Es ist zu vermuten, dass aufgrund dieser Kostensteigerungen circa 400.000 geringfügig Beschäftigte entweder durch illegale Beschäftigungsverhältnisse ersetzt wurden oder die Unternehmen zu deren Ausgleich ihre Produktion bzw. angebotene Leistung reduzierten. Aus dem Wegfall der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, dem erhöhten Verwaltungsaufwand und den eingeführten steuerlichen Regelungen ergeben sich finanzielle Belastungen des Staates, die auch nicht durch die Mehreinnahmen in der Sozialversicherung ausgeglichen werden. Inwiefern diese Auswirkungen durch eine entsprechend positiver Entwicklung des Arbeitsmarktes, eine bessere Absicherung der Beschäftigten und eine gerechtere und konsistentere Besteuerung kompensiert werden, lässt sich erst nach Überprüfung der übrigen Kriterien abschließend beurteilen. Erst dann können Aussagen zur einer optimalen Abgabenbelastung getroffen werden.

7.2.3 Komplexität der Regelungen und das Zeitfenster der Einführung

Die Komplexität der Regelung war ein großes Problem für Unternehmen und geringfügig Beschäftigte. Dies bestätigen alle interviewten Unternehmen sowie die Verbandsvertreter. Die betroffenen Mitarbeiter in den Lohnbuchhaltungen waren häufig überfordert⁴⁶². Die Komplexität der eingeführten Geringfügigkeitsregelungen führte bei den Unternehmen zu den bereits beschriebenen indirekten Lohnnebenkostenerhöhungen. Neben diesen monetären und relativ einfach messbaren Auswirkungen ergeben sich weitere Konsequenzen. So kann für kleine Unternehmensinhaber ohne eine kaufmännische oder juristische Ausbildung eine derartige Regelung zum Fallstrick werden. Er ist im Falle von Lohnsteuer- und Sozialversicherungsprüfungen einem erhöhten Risiko nicht einkalkulierter Nachzahlungen ausgesetzt. Dies räumt der interviewte Politiker von Bündnis 90/Die Grünen ein. Das Gesetz kann auch dazu führen, dass ein kleiner Unternehmer die eigentlich erforderliche Aushilfe aufgrund der hohen Komplexität, gar nicht erst einstellt. Es können sich negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung von „Kleinst-Betrieben“ ergeben, die keinen Steuerberater in Anspruch nehmen. Für Beschäftigte kann die

⁴⁶¹ 61% der von ISG/Kienbaum befragten Unternehmen berichten davon, dass die geringfügig Beschäftigten gekündigt haben, ISG/Kienbaum (1999), Seite 67. Dies bestätigt auch die Gebäudereinigerin im Interview, siehe unter 4.2.3.1, Seiten 110 f.

⁴⁶² Vgl. Unternehmens- und Verbandsinterviews unter 4.2.2.2 und 4.2.3.2, Seiten 107 und 111 f.

komplizierte Ausgestaltung der Geringfügigkeitsregelung dazu führen, dass sie die Nebenverdiensttätigkeit aus diesem Grund gar nicht erst annehmen. Das Zeitfenster hat nach den eigenen Erkenntnissen nicht ausgereicht, damit sich kleine Betriebe und geringfügig Beschäftigte auf die komplizierte Neuregelung haben einstellen konnten⁴⁶³. Nach den Ausführungen des interviewten SPD-Politikers, der die damalige Entwicklung des Gesetzes beschreibt, geht die Komplexität maßgeblich auf den politischen Willen von Finanzminister Lafontaine, Bundeskanzler Schröder, Herrn Hombach, Arbeitsminister Riester und der Staatssekretärin zurück. Offensichtlich war ein großer Teil der SPD-Fraktion eher für eine strikte Abschaffung der Geringfügigkeitsregelung⁴⁶⁴.

7.3 Inkonsistenzen bei der Besteuerung

Der pauschalen Lohnsteuer wurde teilweise nachgesagt, dass sie dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widerspreche⁴⁶⁵. Auch die Einführung der Freistellungsbescheinigung wirft Fragen der Steuergerechtigkeit auf. Eingeführt wurde sie, um den nun durch Sozialversicherungsbeiträge höher belasteten ausschließlich geringfügig Beschäftigten bei der Besteuerung entgegenzukommen⁴⁶⁶. Von der Freistellungsbescheinigung werden vor allem Verheiratete begünstigt, bei denen nur ein Ehepartner die wesentlichen Einkünfte erzielt, während der andere lediglich geringfügig beschäftigt ist, unter Umständen sogar im Betrieb des selbständigen Ehepartners. In diesen Fällen können die Steuervorteile aus der Zusammenveranlagung genutzt und zusätzlich kann noch die Freistellung der geringfügigen Einkünfte in Anspruch genommen werden, selbst wenn das gesamte Familieneinkommen z.B. mehrere 100.000 € beträgt. Dagegen werden nebenberuflich geringfügig Beschäftigte, die auf den Nebenverdienst wirtschaftlich angewiesen sind, über Steuerklasse VI sehr stark belastet. Bei der pauschalen Lohnsteuer wurde teilweise behauptet, dass diese aus Vereinfachungsgründen eingeführt wurde und dass es sich insofern um einen Zielkonflikt handelte, bei dem man sich für die Vereinfachung und gegen die Steuergerechtigkeit entschieden hatte⁴⁶⁷. In Anbetracht des gestiegenen Verwaltungsaufwands ist das „Vereinfachungsargument“ hier nicht zu vertreten. Bei der Freistellungsbescheinigung wurde hingegen angeführt, dass diese Fälle vom Umfang her zu vernachlässigen seien⁴⁶⁸. Der durch die Besteuerungssystematik beeinflusste Belastungsverlauf bei geringfügiger Beschäftigung muss der Frage ausgesetzt werden, ob dieser sich im Hinblick auf die zu untersuchenden Kriterien rechtfertigen lässt. Danach ist auch bestimmbar, für welche Fallgruppen die Neuregelung besonders optimal bzw.

⁴⁶³ Dies bestätigt auch der interviewte FDP-Politiker: Für eine Diskussion der Endfassung war keine Zeit mehr.

⁴⁶⁴ Siehe unter 4.2.4.1, Seite 116

⁴⁶⁵ Vgl. Schwarze (1997c), Seite 1; siehe dazu auch unter 3.5.1.5

⁴⁶⁶ Siehe auch Anmerkung des interviewten SPD-Politikers unter 4.2.4.1, Seite 117

⁴⁶⁷ Vgl. Ausführungen des Politikers von Bündnis 90/Die Grünen unter 4.2.4.1, Seite 118

suboptimal ist. Eine abschließende Beurteilung der Gerechtigkeit der Besteuerungssystematik kann nicht gegeben werden, da sich der Umfang besonders benachteiligter und bevorzugter Personengruppen nicht aus dem vorhandenen Material ermitteln lässt. Die Begünstigung von ausschließlich geringfügig beschäftigten und verheirateten Personen wäre dann als unrechtmäßig einzustufen, wenn eindeutig festgestellt werden könnte, dass es sich im Schwerpunkt um finanziell gut abgesicherte Familienmitglieder handelt und der überwiegende Teil der nebenberuflich Tätigen – die Verlierer der Neuregelung – finanziell schlechter gestellt ist. Zu diesem Schluss müsste man kommen, wenn man die Steuersubventionierung der Schwächsten innerhalb der Gesellschaft als zentrales Merkmal von Steuergerechtigkeit ansieht. Dieser Schluss ist jedoch schon allein aufgrund der Heterogenität der Gruppe der geringfügig Beschäftigten nicht möglich. Die These des Gesetzgebers, dass derartige „Ungerechtigkeiten“ wirtschaftlich von untergeordneter Bedeutung sind, kann nicht überprüft werden. Es kann jedoch hervorgehoben werden, dass die Freistellungsbescheinigung bei bestimmten Personengruppen zu einem „Belastungsknick“ im Nettolohnverlauf führt. Diese Problematik wird unter Abschnitt 7.5 aufgegriffen. Auch im Rahmen der pauschalen Besteuerung wurden für dieselben Fallkonstellationen Ungerechtigkeiten gefunden⁴⁶⁹. Gerechtfertigt wurde dies durchgehend mit dem Argument der Vereinfachung und dem Bürokratieabbau. Letzteres kann jedoch bei der Freistellungsbescheinigung nicht angeführt werden, da diese zu einem enormen Mehraufwand bei den Beteiligten führt⁴⁷⁰.

7.4 Fehlende Verzahnung mit dem Tarifrecht

Besonders negativ wurde von vielen Unternehmen die geänderte Prüfungspraxis der Sozialversicherungsträger beurteilt, die fast zeitgleich mit der Neuregelung eingeführt worden ist⁴⁷¹. Die Zugrundelegung des Anspruchsprinzips für die Überprüfung der Geringfügigkeitsgrenze hatte für viele existenzbedrohende Nachzahlungen für Sozialversicherungsbeiträge, sogar rückwirkend für vier Jahre, zur Folge. Diese als „Phantomentgelt“ bezeichnete Beitragsbemessung meint die Überprüfungsergebnisse der Geringfügigkeitsgrenze im Rahmen von Sozialversicherungsprüfungen, in denen nicht das tatsächlich gezahlte, sondern das Entgelt zugrunde gelegt wird, auf das der Beschäftigte nach den tariflichen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Betriebes theoretisch einen Anspruch gehabt hätte. In vielen Fällen gab es eine Diskrepanz zwischen dem gezahlten Entgelt und dem Vergütungsanspruch; oftmals im Einvernehmen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die eigentlich vorsichtig darauf bedacht waren, etwas Abstand zur

⁴⁶⁸ Vgl. Ausführungen des Politikers der SPD unter 4.2.4.1, Seite 118

⁴⁶⁹ So z.B. Schwarze (1997c), Seite 1

⁴⁷⁰ Siehe dazu die Ausführungen der interviewten Verbandsvertreter unter 4.2.3.2, Seite 112.

Anspruchsgrenze zu halten, um diese bloß nicht zu überschreiten. Es wurde keine Rücksicht darauf genommen, dass der Beschäftigte selber freiwillig auf bestimmte tarifliche Sonderleistungen verzichtet hat. Bei einer so grundlegend geänderten Prüfungspraxis leidet auch das Vertrauen der Unternehmen in die Institutionen, da bisher bei Prüfungen nicht darauf geachtet wurde. Der Beschäftigte selbst hat daraus keine Vorteile, abgesehen von den marginalen zusätzlichen Ansprüchen aus den nachentrichteten Beiträgen zur Rentenversicherung. Diese Vorgehensweise der Rentenversicherungsträger führt im Ergebnis für die so aufgedeckten und vom Grundsatz her nicht missbräuchlichen Fälle zu Mehreinnahmen bei gleichbleibenden Entgeltauszahlungen an die Beschäftigten. Die zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge stehen in diesen Fällen in einem starken Missverhältnis zu den tatsächlich gezahlten Gehältern. Auf der anderen Seite sind die Betriebe aufgrund steigender Tariflöhne immer wieder gefordert, die Stundenleistungen der geringfügig Beschäftigten „nach unten“ anzupassen, da die Geringfügigkeitsgrenze starr ist und nicht mitwächst. Bei der Gebäudereinigung wurden so aus täglich 2 Stunden nur noch 1,3 Stunden bei täglicher Arbeit von geringfügig beschäftigten Putzkolonnen⁴⁷².

7.5 Arbeitsmarktpolitische Beurteilung

Nach wie vor nicht gelöst hat die Neuregelung das Problem der Geringfügigkeitsfalle. Im Folgenden wird diese für alle möglichen Fallvariationen dargestellt:

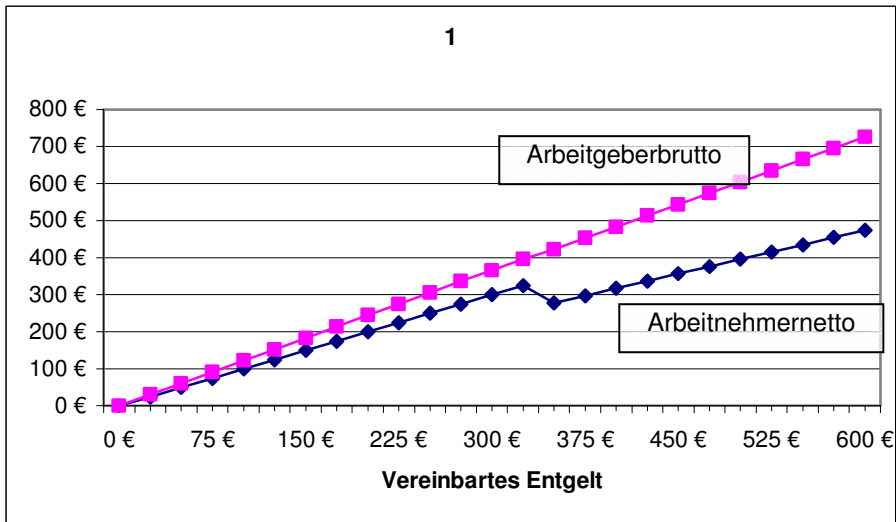
Darstellung Nr.	Besteuerung bis zum Erreichen der Geringfügigkeitsgrenze	Besteuerung nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze
1	Freistellungsbescheinigung oder Lohnsteuerkarte mit Steuerklasse I, II, III oder IV	Lohnsteuerkarte mit Steuerklasse I, II, III oder IV
2	Freistellungsbescheinigung	Lohnsteuerkarte mit Steuerklasse V
3	Lohnsteuerkarte mit Steuerklasse V	Lohnsteuerkarte mit Steuerklasse V
4	Lohnsteuerpauschalierung 20%	Lohnsteuerkarte mit Steuerklasse VI
(5)	Lohnsteuerkarte mit Steuerklasse VI	Lohnsteuerkarte mit Steuerklasse VI

Die nachfolgenden Graphiken beruhen auf eigenen Berechnungen basierend auf geltendem Recht und den dargestellten Annahmen⁴⁷³.

⁴⁷¹ Vgl. dazu auch die Stellungnahmen der befragten Unternehmen und Unternehmensverbände in Kapitel 4

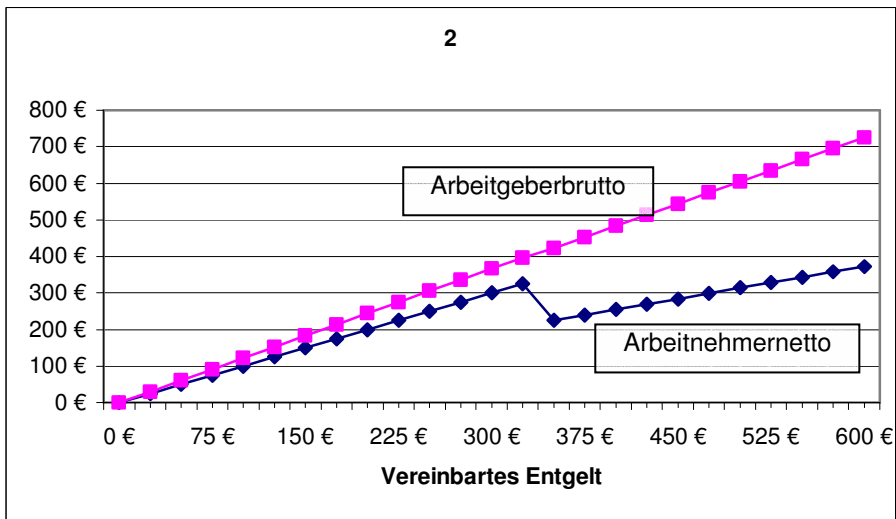
⁴⁷² Vgl. Ausführungen des interviewten Gebäudereinigers. Auch beim Bühnenbetrieb hatte man mit der gesetzlichen Einbeziehung von geringfügig Beschäftigten im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes dieses Problem. Die Lohnkosten sind gestiegen und die Arbeitszeiten haben sich verringert. Siehe unter: 4.2.3.2, Seite 112.

⁴⁷³ Zur Erläuterung der Darstellung der Geringfügigkeitsfalle siehe auch unter 3.3.3.1.



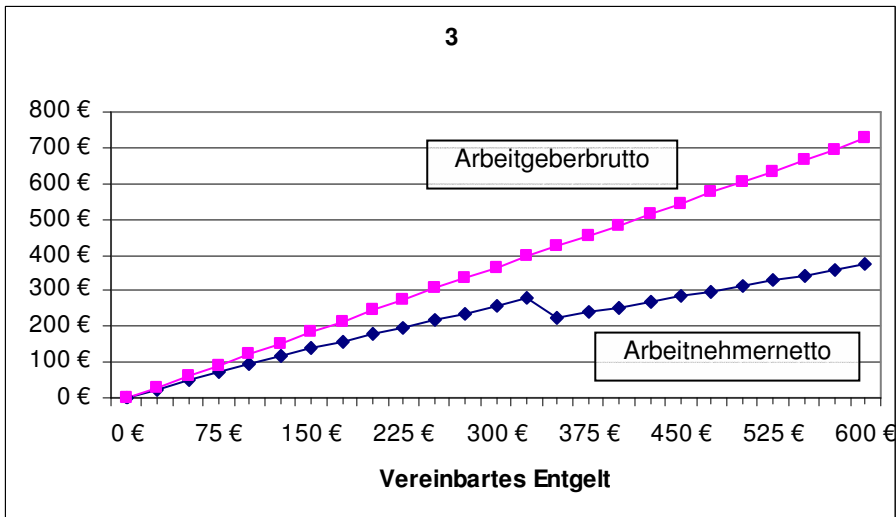
Die Geringfügigkeitsfalle erstreckt sich auf den Lohnbereich (vereinbartes Entgelt):

325 € bis 410 €



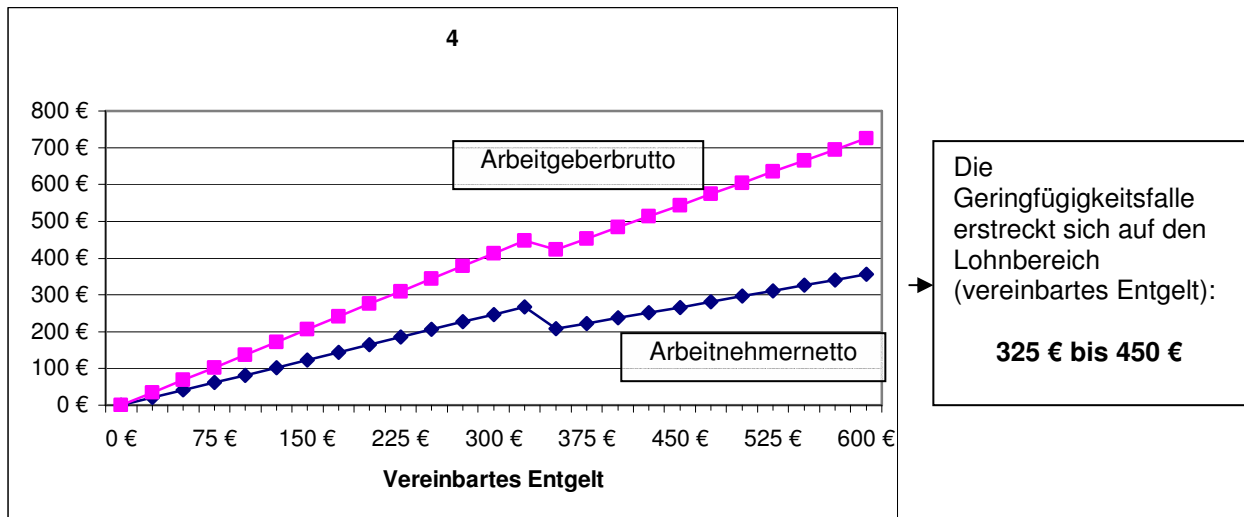
Die Geringfügigkeitsfalle erstreckt sich auf den Lohnbereich (vereinbartes Entgelt):

325 € bis 520 €



Die Geringfügigkeitsfalle erstreckt sich auf den Lohnbereich (vereinbartes Entgelt):

325 € bis 440 €



Annahmen: Sozialversicherungssatz von 41,70% bzw. 35,20% ohne Arbeitslosenversicherung, Besteuerung nach der Lohnsteuertabelle 2002

In der 5. Konstellation ergibt sich keine Geringfügigkeitsfalle. Im Bereich der Geringfügigkeitsfalle lohnt sich die Arbeit für den Beschäftigten nicht. Erst wenn diese durch Mehrarbeit überwunden wurde, erhält der Beschäftigte ein Nettoentgelt wie bei einem Verdienst von 325 €. So führt die Ausgestaltung der Neuregelung dazu, dass insbesondere für verheiratete ausschließlich geringfügig Beschäftigte sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit bis zu einem monatlichen Verdienst von 520 € gänzlich unattraktiv ist. Aber auch jenseits der Geringfügigkeitsfalle greifen Anreize für Mehrarbeit nur wenig, da für diese marginalen Zuwächse erhebliche Mehrstunden notwendig sind. Bei der Konstellation 2 sind z.B. für einen monatlichen Mehrverdienst von 48 €, bei einem vereinbarten Entgelt 600 € und bei 10 € Stundenlohn, zusätzlich 27,5 Arbeitsstunden zusätzlich zu leisten. Nach Überschreiten der 325-€-Grenze beträgt der Nettostundenverdienst damit nur 1,75 €. Selbst bei einem vereinbarten Entgelt von 800 € führt der Belastungssprung dazu, dass der Nettostundenverdienst für die Stunden nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze lediglich 3,50 € beträgt⁴⁷⁴. Die Geringfügigkeitsfalle „wirft somit einen Schatten“ nach vorn. Je nach individueller Bewertung von Freizeit bzw. Mehrverdienst kann dieser „Schatten der Geringfügigkeitsfalle“ bis über die 1.000 €-Grenze reichen. Es muss jedoch noch angemerkt werden, dass die Versteuerung über Lohnsteuerklasse V noch die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung ein Teil der Steuer zurückzuerhalten, sofern das Familieneinkommen entsprechend niedrig ist. Außerdem hat der Ehepartner, der über Steuerklasse III versteuert, einen Steuervorteil. Insofern ist die Nettostundenlohn Betrachtung nicht vollständig, da zusätzlich noch der andere Ehepartner steuerlich über denjenigen, der mit V versteuert, subventioniert wird. Dies nehmen die Arbeitnehmer i.d.R. jedoch nicht wahr,

⁴⁷⁴ Der Nettozusatzverdienst beträgt dann 166 €. Hierfür sind bei einem Stundenlohn von 10 € brutto immerhin 47,5 Stunden notwendig.

da der Nettolohn für den überwiegenden Teil der Beschäftigten das einzige und entscheidende Bewertungskriterium ist.

Die Nichtbeseitigung der Geringfügigkeitsfalle führt somit zu einer Verdrängung von Teilzeitarbeit. Allerdings ist die ausschließlich geringfügige Beschäftigung besonders bei Verheirateten beliebt. Unverständlich ist daher das vorgebrachte Motiv des Gesetzgebers, besonders Frauen in eine bessere soziale Absicherung zu bringen. Bei der Konstellation 2 dürfte es sich im Wesentlichen um verheiratete Frauen handeln. Die Anreize für sie, einer eigenständigen, sozialversicherungspflichtigen und rentensichernden Teilzeitbeschäftigung nachzugehen, sind aufgrund der Neuregelung nicht verbessert worden. In diesem Fall verläuft die Geringfügigkeitsfalle für den Arbeitnehmer unverändert wie nach altem Recht (bei Lohnsteuerpauschalierung)⁴⁷⁵. Aufgrund der marginalen Ansprüche aus den pauschalen Beiträgen zur Sozialversicherung bei ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und der nicht beseitigten Geringfügigkeitsfalle kann festgehalten werden, dass das Ziel des Gesetzgebers, eine bessere soziale Absicherung insbesondere der Frauen zu erreichen, verfehlt wurde. Aufgrund des Regelungswerkes war schon vorher erkennbar, dass diese politische Absicht sich gar nicht hätte verwirklichen lassen. Darüber hinaus führt die geringe Attraktivität von sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung zu Ausfällen für die Sozialversicherung, die die Mehreinnahmen aus geringfügiger Beschäftigung schmälern dürften.

Die Blockierung von sozialversicherungspflichtiger Teilzeit dürfte auch nachteilig für den Teilarbeitsmarkt sein, in dem Beschäftigte nach Arbeit suchen, deren Produktivität so gering ist, dass Sie mit Ihrem regulär zu erwartendem Bruttogehalt innerhalb der Geringfügigkeitsfalle liegen. Diese Personen werden dann aufgrund der Geringfügigkeitsfalle auf die Geringfügigkeitsgrenze zurückgedrängt werden, da innerhalb der Falle das Arbeitsangebot wirtschaftlich keinen Sinn macht. Im Geringfügigkeitsbereich sind diese Personen jedoch einer erhöhten Konkurrenzsituation gegenüber qualifizierten Personen, die die geringfügige Beschäftigung lediglich zur Verbesserung des Familieneinkommens ausüben, ausgesetzt⁴⁷⁶. Außerdem ist die soziale Absicherung, absolut gesehen, noch geringer als im Teilzeitbereich z.B. bei einem Monatslohn von 500 €.

Der Nettostundenlohn sollte idealerweise den Preis für die Produktivität des jeweiligen Beschäftigten bzw. für die zu erledigende Arbeit abbilden. Durch die dargestellten bestehenden Belastungssprünge wird dieser Lohnfindungsprozess gestört. Die hohen

⁴⁷⁵ Gleiches gilt für die Konstellation 1. Auch dieser Verlauf bildet gleichzeitig die Belastung des Arbeitnehmers nach der Regelung bis 31.03.1999 ab.

⁴⁷⁶ Vgl. Abschnitt 3.3.3.3

Belastungen nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze verhindern die Einstellung von Beschäftigten generell bzw. für Tätigkeiten, deren Produktivität unterhalb der Lohnkosten liegt. Die Abgabenbelastung für die geringfügige Beschäftigung hat für die ausschließlich geringfügig Beschäftigten, die über die Lohnsteuerkarte I bis IV versteuern oder eine Freistellungsbescheinigung erhalten haben, nur unwesentlich zugenommen. Die Stundenlohnentwicklung ist damit in einem hohen Maß auch abhängig vom Umfang der angebotenen Arbeitsleistung und nicht allein von der Qualifikation der Arbeitskraft bzw. der Produktivität der Tätigkeit. Dies betrifft wiederum die Geringqualifizierten.

Von der Neuregelung zum 01.04.1999 gehen wenig Anreize aus, sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung auszuüben. Dies widerspricht dem Wunsch, eine bessere soziale Absicherung der Beschäftigten im Niedriglohn zu erreichen. Die Situation der Geringqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt, die nicht mehr qualifizierungswillig oder -fähig sind, wird durch die Geringfügigkeitsfalle verschärft. Darüber hinaus werden die Stundenlöhne in ihrer Funktion, der Preisfindung für bestimmte Qualifikationen zu dienen, teilweise enthoben. Hier spielt der angebotene Umfang der Arbeitsleistung eine nicht ungeordnete Rolle, welcher negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt insbesondere für Geringqualifizierte hat. Unter diesen Aspekten ist die Subventionierung der Löhne ausschließlich geringfügiger Beschäftigung bis 325 € nicht mehr angemessen, während bestimmte Fallgruppen durch eine stark gestiegene Belastung abgestraft wurden.

7.6 Zusammenfassende Beurteilung der Implementierung des Gesetzes

Die Begünstigung von geringfügiger Beschäftigung existiert seit den 60er Jahren. In dieser Zeit gab es einen allgemeinen Nachfrageüberhang an Arbeit. Dieser sollte über besondere Anreize im Niedriglohnbereich abgefangen werden. Eine Nebentätigkeit von bereits Berufstätigen und Hausfrauen sollte erleichtert werden. Das Motiv der Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung hat sich seitdem grundlegend geändert. Besonders im stark gewachsenen Dienstleistungsbereich wird geringfügige Beschäftigung nachgefragt. Die Zielsetzung des Gesetzgebers bei der Einführung der Neuregelung war dementsprechend auch eine andere als bei der erstmaligen Begründung der geringfügigen Beschäftigung in den 60er Jahren. Die verfolgten Ziele wurden jedoch weitestgehend nicht erreicht.

Eine **bessere soziale Absicherung von Frauen**, die den überwiegenden Teil der geringfügig Beschäftigten stellen, wurde verfehlt. Wie bereits dargestellt, reichen die Beiträge zur Rentenversicherung bei weitem nicht aus, um eine existenzsichernde Rente zu erhalten. Nur ein geringer Teil der geringfügig Beschäftigten hat freiwillig die

Rentenversicherungsbeiträge aufgestockt. Der hohe Frauenanteil besteht insbesondere bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten. Durch die Regelungen werden die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten verdrängt. Die Anzahl der Beschäftigten, die in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln, die eine bessere Absicherung gewährt, ist vom Umfang her zu vernachlässigen. Durch die weiterhin bestehende Geringfügigkeitsfalle wird sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit innerhalb der Falle und auch darüber hinaus blockiert. Diese Aussage gilt insbesondere für Hausfrauen, die in der geringfügigen Beschäftigung steuerlich freigestellt sind. Im Übrigen sind sämtliche geringfügig Beschäftigte, für die ein pauschaler KV-Beitrag abzuführen wäre, bereits krankenversichert⁴⁷⁷. Das Argument der besseren sozialen Absicherung lässt sich daher nicht ernsthaft vertreten. Im Übrigen gibt es Hinweise darauf, dass gerade Geringverdiener von der gesetzlichen Neuregelung negativ betroffen waren. Aus der ISG/Kienbaum-Studie geht hervor, dass 51% der nebenberuflich geringfügig Beschäftigten mit einem monatlichen Haushaltseinkommen von unter 2.500 DM ihre Beschäftigung bis April/Mai 1999 aufgegeben haben. Der Durchschnitt liegt bei 43%⁴⁷⁸.

Es wurden durch die Neuregelung vor allem die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten verdrängt. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten findet immer noch eine Subventionierung zulasten der Beschäftigung jenseits der Geringfügigkeitsgrenze statt. Daher sind lediglich 2% dieser Stellen weggefallen. **Die stetig zunehmende Anzahl geringfügig Beschäftigter ist vorübergehend gestoppt worden.** Dies jedoch zu einem hohen Preis: Es kam zu Steuerausfällen, die sich nicht mit den geringen Mehreinnahmen in der Sozialversicherung haben kompensieren lassen. Die Unternehmen wurden in ihrem Wachstum gebremst, da sie ihre Leistung einschränken mussten und erheblichen Mehraufwand an direkten und indirekten Lohnnebenkosten zu tragen hatten. Der Zuwachs an geringfügiger Beschäftigung ab dem 01.04.2003 hat gezeigt, dass es einen Rückstau an geringfügiger Beschäftigung gab. Es ist zu vermuten, dass die Beschäftigungsverhältnisse in einem nicht unerheblichen Umfang jedoch in der Schattenwirtschaft fortgeführt und erst in 2003 wieder legalisiert wurden. Der Schaden durch Schwarzarbeit ist groß und wurde noch nicht bei der Berechnung der Steuerausfälle eingerechnet. Es gibt vermutlich auch eine natürliche Grenze geringfügiger Beschäftigung. Die geringfügig Beschäftigten werden als nicht so zuverlässig und loyal eingestuft. Infolge der eher kurzen Einsatzzeiten ergibt sich des Weiteren beim Stammkundengeschäft das Problem, das Kunden ständig mit neuen Mitarbeitern konfrontiert werden. Die höhere Fluktuation bei geringfügig Beschäftigten führt zu höherem Verwaltungsaufwand. Diese Auffassung teilen die befragten Unternehmen⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ Hierauf weist auch noch mal das IW Berlin hin, siehe unter 4.2.5.1, Seite 120.

⁴⁷⁸ Vgl. ISG/Kienbaum (1999), Seiten 27 f.

⁴⁷⁹ Siehe unter 4.2.2.2, Seite 107

Wie bereits dargestellt, konnten die **Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen** nur auf den ersten Blick gemildert werden. Die Steuerausfälle haben die Mehreinnahmen der Sozialversicherungen weit überkompensiert. Diese Aussage lässt sich selbst dann aufrechterhalten, wenn die Rentenversicherungsbeiträge mit einbezogen werden, aus denen mittel- bis langfristig auch Rückzahlungen resultieren werden. Unter rein finanziellen Aspekten wäre ein wesentlich wirtschaftlicheres Ergebnis zu erreichen gewesen, wenn man die alte Regelung aufrechterhalten und aus der pauschalen Lohnsteuer einen Ausgleich an die Sozialversicherungen gezahlt hätte. Die Sozialversicherungen wären mehr entlastet worden, als es durch die Neuregelung möglich war.

Durch das Meldesystem hat sich keine **bessere Kontrollmöglichkeit**, sondern lediglich ein höherer Verwaltungsaufwand für die Sozialversicherungen und die Unternehmen ergeben. Die anzunehmende massenhafte Abwanderung in die Schattenwirtschaft konnte nicht verhindert werden⁴⁸⁰. Dies bestätigen auch ISG/Kienbaum: „Bei den Nebentätigen dürfte es ... teilweise zu einem Ausweichen in die Schattenwirtschaft gekommen sein“⁴⁸¹. Darüber hinaus konnte das neue Meldesystem auch nicht verhindern, dass neben der Schwarzarbeit geringfügig Beschäftigte missbräuchlich bzw. fehlerhaft abgerechnet werden. Aus den Ergebnissen der ISG/Kienbaum-Bevölkerungsbefragung ist ersichtlich, dass immerhin 10% der geringfügig Beschäftigten Sommer 1999 angaben, dass sie pro Woche 16 Stunden und mehr tätig sind. Damit sind diese Beschäftigten gar nicht mehr geringfügig, sondern voll sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Überschreitung der Stundengrenze). Auch vor dem Inkrafttreten der Neuregelung waren dies gemäß ISG/Kienbaum 10%.

Für eine systematische **Umwandlung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung** in geringfügige Beschäftigung, also für den sog. „legalen Missbrauch“, gibt es keine Evidenz⁴⁸². Selbst wenn sich dies beweisen ließe, bleibt die eingeführte Neuregelung kontraproduktiv. Es gibt nachweislich eine Nachfrage nach Arbeit zur Abdeckung von Auftragsspitzen und kurzen Arbeitszeiten. So erklärt sich auch der hohe Anteil von geringfügig Beschäftigten bei den Zeitungszustellern und Gebäudereinigern, da hier kurze Arbeitszeiten am Stück abzuleisten sind⁴⁸³. Bei den interviewten Unternehmens- und Verbandsvertretern werden als Motive für den Einsatz von geringfügig Beschäftigten die kurzen Arbeitsanfänge und Auftragsspitzen genannt⁴⁸⁴. Die Neuregelung zum 01.04.2003 hat gezeigt, dass es einen Rückstau gab, der sich dann aufgelöst hat. Das Arbeitsvolumen wird

⁴⁸⁰ Vgl. 7.2.2.3

⁴⁸¹ ISG/Kienbaum (1999), Seite 7

⁴⁸² Vgl. Fuest (1999), Seite 225; siehe auch Ausführungen des IW Köln unter 4.2.5.1, Seite 120.

⁴⁸³ ISG/Kienbaum (1999), Seite 65.

bei diesen hohen Abgaben, wie es die Neuregelung zum 01.04.1999 insbesondere bei nebenberuflich geringfügiger Beschäftigung vorsah, gar nicht angeboten oder wird im Rahmen illegaler Beschäftigung ausgeübt. Allein in wenigen Monaten war daher ein Zuwachs von mehreren 100.000 geringfügig Beschäftigter in 2003 zu verzeichnen. Daraus lässt sich schließen, dass das Arbeitsangebot in diesem Bereich sehr preiselastisch ist. Es kann festgehalten werden, dass bei Steigerungsraten der gesamten Lohnnebenkosten von 131 – 195 % und einer Mehrbelastung der Arbeitnehmer in diesem Niedriglohnbereich von bis zu 132 € bei einem Entgelt von 320 € 35% der Arbeitnehmer ihre Beschäftigung aufgeben. Dieses Arbeitsvolumen lässt sich aufgrund der nachgefragten Arbeitszeiten und des preiselastischen Angebots nicht in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umwandeln. Der Versuch, eine solche Entwicklung anzustoßen, wurde jedoch mit der Neuregelung zum 01.04.1999 unternommen. Die Folgen waren für alle Beteiligten durchgängig negativ. Ähnlich wie in der Steuergesetzgebung werden Gesetzesänderungen getestet, um sie dann in entsprechenden Reparaturgesetzen wieder anzupassen. Diese Vorgehensweise vergeudet Ressourcen, verunsichert Beschäftigte sowie Unternehmen. 53% der Unternehmen berichten nach Einführung der Neuregelung von geringerem Ertrag.

Die Ziele des Gesetzgebers konnten, bis auf die Reduzierung der Zuwachsraten der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, nicht verwirklicht werden⁴⁸⁵. Viele der überprüften Auswirkungen wurden im Vorfeld bereits vom Schrifttum vorausgesehen. Die Regelung bringt darüber hinaus keine positiven Impulse für den Arbeitsmarkt und führt zu einer Diskriminierung von Geringqualifizierten. Durch die Neuregelung kommt es zur Subventionierung des Teilzeitsektors. Es werden Anreize geschaffen, bestimmte Stundenvolumina anzubieten. Die durch die Geringfügigkeitsfalle verursachten Sprungstellen bei der Nettolohnentwicklung stören das Lohnfindungssystem, das sicherstellen sollte, dass für bestimmte Qualifikationen die entsprechenden Stundenlöhne gefunden werden. Hier schließt sich der Verfasser den Ausführungen des IW Köln an, dass die Subventionierung von bestimmten Stundenvolumina nicht nachvollzogen werden kann⁴⁸⁶. Die Begünstigung bis zur Geringfügigkeitsgrenze ist ein Grund für die Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung, da ohne Begünstigung die Lohnkosten, gemessen an der Produktivität der nachgefragten Tätigkeiten, eine Einstellung sich wirtschaftlich nicht rechtfertigen würde. Der sprunghafte Anstieg der Lohnnebenkosten nach Überschreiten der Grenzen ist nicht

⁴⁸⁴ Vgl. Aussagen der Unternehmen unter 4.2.2.1; Verbandsvertreter: 4.2.2.1

⁴⁸⁵ Das Bundesministerium für Arbeit geht dagegen von einem vollen Erfolg der Neuregelung aus. Dies stützt sich auf dem Argument, dass das Wachstum bei geringfügiger Beschäftigung gebremst werden konnte, BMA (2000a). Des Weiteren wird festgestellt, dass die Sozialversicherungen hohe Einnahmezuwächse erzielen konnten, BMA (2000b). Hierbei wird jedoch vergessen, dass es sich im wesentlichen nur um eine Verschiebung von pauschaler Lohnsteuer handelte und den Beiträgen auch Ansprüche gegenüberstehen.

⁴⁸⁶ Vgl. IWK unter 4.2.5.2

nachvollziehbar. Es werden nicht nur, wie bereits erwähnt, lohnpolitische Inkonsistenzen ausgelöst, sondern Geringqualifizierte werden benachteiligt. Es kommt zu **Einzelfallungerechtigkeiten**⁴⁸⁷ bei der Besteuerung, die sich nur unter Beseitigung von Komplexität und Bürokratie rechtfertigen ließen. Davon kann jedoch keine Rede sein. Die Zunahme an Lohnnebenkosten, verursacht nicht nur durch die direkten Abgaben, sondern im hohen Maße auch durch die zunehmende Bürokratie und Komplexität der Regelung, setzen falsche Impulse für beschäftigungsfördernde Investitionen. Kleine Unternehmen werden stark benachteiligt, da deren Organisations- und Spezialisierungsgrad nicht so entwickelt ist wie bei Großunternehmen. Das Zeitfenster, welches den Unternehmen und geringfügig Beschäftigten zur Umstellung eingeräumt wurde, war nicht ausreichend. Immerhin 49% der von ISG/Kienbaum befragten Unternehmen gibt an, dass sowohl die Unternehmen als auch deren Mitarbeiter nicht ausreichend über die Details der Neuregelung informiert wurden. Des Weiteren sind besonders diese Unternehmen einem hohen Liquiditätsrisiko bei Sozialversicherungsprüfungen ausgesetzt. Dieses Risiko kann nicht allein durch pflichtbewusstes Abrechnen der Beschäftigten minimiert werden. Es kommt vielmehr auf den Organisationsgrad des Unternehmens an. Dieser Umstand benachteiligt insbesondere die „Kleinst-Unternehmen“. Insgesamt lässt sich nach Bewertung aller Kriterien feststellen, dass die Implementierung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung fehlgeschlagen ist.

⁴⁸⁷ So wurde bereits von der Opposition bei der Diskussion der gesetzlichen Änderung im Bundestag angemerkt, dass für „Beamtinnengattinnen und Zahnarztehefrauen“ die geringfügige Beschäftigung durch die beabsichtigte Neuregelung begünstigt werden, Bundestag (1999a).

8. Reformierung des Niedriglohnbereichs

In diesem Kapitel soll versucht werden, bestimmte Merkmale zu entwickeln, die möglicherweise die Eckdaten eines Reformmodells im Niedriglohnbereich bilden können. Zwischen den einzelnen Zielen, wie z.B. dem Abbau von Bürokratie, Schaffung von Arbeitsplätzen und Verhinderung einer Erosion der Finanzlage der Sozialversicherungssysteme gibt es Konflikte. Es sind nicht nur die Zielkonflikte, die die Entwicklung eines optimalen und konkreten Reformmodells für den Niedriglohnbereich erschweren. Denn in dieser Fragestellung spielen viele andere rechtliche und sozialpolitische Teilbereiche eine Rolle. So bedarf es einer grundlegenden Reform der Systeme der sozialen Sicherung, damit die Lohnnebenkosten nicht weiter steigen und somit den unteren Lohnbereich weiter stauchen. Es müssen grundlegende Reformen durchgeführt werden, ohne die es auch keine Verbesserungen für den Niedriglohnbereich geben kann. Die geringfügige Beschäftigung stellt lediglich einen Teilbereich dar. Mit dem gleichen Argument wurde auch das Hartz-Modell zur geringfügigen Beschäftigung kritisiert. Eine Änderung in den Vorschriften zur Regelung der Sozialversicherungs- und Steuerpflicht allein kann bei Reformen im Niedriglohnbereich nur unterstützend wirken und ist nicht in der Lage, grundlegende Reformen des Arbeitsmarktes und eine Masse an neuen Arbeitsplätzen zu schaffen⁴⁸⁸. Eine Einbeziehung aller mit der geringfügigen Beschäftigung verzahnten sozialpolitischen Bereiche in die Entwicklung eines weitgehend optimalen Modells kann diese Arbeit nicht leisten. Denn vermutlich wird die Lösung dem Optimum entsprechen, die sämtliche Einkommensbereiche miteinander verknüpft und zudem noch die Anrechnung von Verdiensten auf Transferleistungen neu regelt⁴⁸⁹. Aus vorgenannten Gründen kann lediglich „Second- oder third-best“-Lösung dargestellt werden. Es wird ein Modell vorgestellt, das keine grundlegenden Reformen benötigt, aber eine Verbesserung gegenüber den zum 01.04.1999 und 2003 eingeführten Regelungen bedeutet. Es soll kurzfristig die Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt beheben helfen, die wirtschaftliche Situation aller Beteiligten einschließlich des Staates und der Sozialversicherungen nicht unnötig belasten und Anreize zu mehr Arbeit geben.

Die Implementierung der Neuregelung zum 01.04.1999 wurde anhand bestimmter Kriterien überprüft. Aus der Beurteilung dieser Geringfügigkeitsregelung sollen hier zunächst die Merkmale einer verbesserten Regelung im Niedriglohnsektor herausgearbeitet werden. Mit diesen Merkmalen soll dann die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 01.04.2003 abgeglichen werden. Hieraus soll dann eine im vorgenannten Sinne optimierte Geringfügigkeitsregelung entwickelt werden. Im Anschluss daran werden diese

⁴⁸⁸ Vgl. Ochel (2002), Seiten 15 f.

⁴⁸⁹ Die Wirkungen von Transferanrechnungsregelungen fassen Boss und Gern zusammen: Boss (1994), Gern (1995)

Erkenntnisse mit den in der Literatur und hier in Kapitel 3 dargestellten Vorschlägen ergänzt bzw. kritisch hinterfragt.

8.1 Maßgebliche Kriterien für ein Alternativmodell

Wie die abschließende Beurteilung der Implementierung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung ergeben hat, sind beim Entwurf eines möglichen optimalen Modells für den Niedriglohnbereich die folgenden zentralen Kriteriumsausprägungen als Maßstab anzulegen:

- Belastungsverlauf an Lohnnebenkosten ohne deutliche Sprungstellen (Beseitigung der Geringfügigkeitsfalle)
- Beschränkung des Verwaltungsaufwands auf ein Mindestmaß
- Beseitigung der Komplexität der Regelungen
- Einräumung einer Übergangsregelung und eines ausreichenden Umstellungszeitraums
- Vermeidung einer gewillkürt zu hohen Abgabenbelastung für einzelne Personengruppen
- Schaffung von Anreizen, die die Aufnahme von Tätigkeiten fördern, die eine bessere soziale Absicherung gewähren

Bei der Berücksichtigung dieser Bedingungen dürfen weitere Prämissen jedoch nicht außer Acht gelassen werden. Das Solidarprinzip der Sozialversicherung muss beachtet werden. Denn sicherlich würden Unternehmen und Beschäftigte eine Regelung begrüßen, die beispielsweise vorsieht, dass bis zu einem Monatseinkommen von 2.000 € keine Sozialabgaben zu leisten sind. Eine derartige Grenze würde jedoch die Sozialversicherungen vor ein unlösbares Finanzproblem stellen. Diese Überlegung führt zur Festlegung eines Mindestmaßes an Sozialabgaben, während die bisherige Geringfügigkeitsregelung, die teilweise zu hohe Abgaben bedeuteten, die Obergrenze markieren bzw. unterschreiten sollte. Außerdem ist zu bedenken, dass sich die vorstehenden Ziele nicht uneingeschränkt konkurrierend verwirklichen lassen. Denn häufig sind gesetzliche Regelungen auch deswegen so komplex, weil man ein größtmögliches Maß an Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten möchte. Umgekehrt lassen sich mit sehr einfach strukturierten Regelungen nicht die individuellen Tatbestände von Einzelfällen einfangen.

Die vorgenannten Aspekte werden im Folgenden näher erläutert.

8.1.1 Beseitigung der Geringfügigkeitsfalle

Die Fehlanreize und die Blockadewirkungen der Geringfügigkeitsfalle lassen sich nur durch einen durchgängigen Belastungsverlauf vermeiden. Dieses Ziel lässt sich zum Beispiel auch mit der Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze verwirklichen. Denn bestünde ab dem ersten verdienten Euro Sozialversicherungspflicht, wären die unerwünschten Sprungstellen beseitigt. Aus den bisherigen Erkenntnissen kann jedoch geschlossen werden, dass dies zu einer ähnlich hohen Belastung mit Lohnnebenkosten führen würde wie die 1999er Regelung. Dies würde Beschäftigung unterbinden und damit die Wirtschaft bremsen. Die Einnahmen der Sozialversicherung würden durch die ersatzlose Streichung von Beschäftigungen und zunehmende Schwarzarbeit trotz höherer Belastungen vermutlich eher sinken. Der Belastungssprung nach Einführung einer generellen Sozialversicherungspflicht für bislang ausschließlich geringfügig Beschäftigte nach den bis zum 31.03.2003 geltenden Regelungen beträgt bei einem Sozialversicherungssatz von 41,7% fast 100%. Es wären somit ähnliche Folgen zu erwarten wie nach dem 01.04.1999; wahrscheinlich aber noch stärker, da mehr Personen betroffen wären. Darüber hinaus steht insbesondere bei sehr geringen Einkommen der Verwaltungsmehraufwand in keinem Verhältnis zu den dann abzuführenden Beiträgen. Die Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze ohne ausgleichende Maßnahmen ist somit abzulehnen.

Der kontinuierliche Belastungsverlauf müsste daher langsam ansteigend verlaufen. Ein derartiges Modell haben Fuest/Huber/Riphan vorgeschlagen⁴⁹⁰. Die Autoren berechnen dabei eine Gleitzone für den Einkommensbereich zwischen 317 und 844 €. Im Einkommensbereich bis 317 € fällt lediglich pauschale Lohnsteuer an. In der Gleitzone wird eine zusätzliche Steuer erhoben, die einen ansteigenden Belastungsverlauf bis zu einem vereinbarten Entgelt in Höhe von 844 €, an dem die Belastung regulärer Beschäftigung erreicht wird, gewährleistet. Nach den Berechnungen der Autoren kommt es zu steigenden Beschäftigungszahlen und höheren Steuereinnahmen. Dagegen kommt das Bonner Forschungsinstitut für Zukunft und Arbeit zu einem anderen Ergebnis. Die zum 01.04.2003 eingeführte Gleitzonenregelung hat gezeigt, dass eine derartige Ausgestaltung von Beschäftigten und Unternehmen angenommen wird. Allein innerhalb der ersten Monate gab es 6-stellige Zuwachsraten, mit denen auch der Gesetzgeber zufrieden war⁴⁹¹. Die finanziellen Auswirkungen auf die Sozialversicherungen können heute noch nicht abgeschätzt werden. Die BA geht jedoch davon aus, dass zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse nicht neu entstanden sind, sondern lediglich durch die großzügigere Regelung wieder in die Legalität gehoben wurden⁴⁹². Dennoch ist die Regelung

⁴⁹⁰ Siehe unter 3.5.2.2

⁴⁹¹ FAZ (19.07.2003)

⁴⁹² Financial Times Deutschland (21.07.2003); Süddeutsche Zeitung (22.07.2003)

in Bezug auf blockierende Sprungstellen noch nicht optimal. Denn die Beseitigung der Geringfügigkeitsfalle erfolgte nicht für alle Fallgruppen. Insofern kann bei Fortbestehen derartiger Sprungstellen die geringfügige Beschäftigung auch nicht eine Brückenfunktion haben, die z.B. Langzeitarbeitslosen den Wiedereinstieg in das Berufsleben mit einer Chance auf Arbeitsverlängerung ermöglichen soll.

8.1.2 Minimierung des Verwaltungsaufwands und Vereinfachung gesetzlicher Regelungen

Ein hoher Verwaltungsaufwand und komplexe Regelungen lassen sich nur rechtfertigen, wenn sich in Bezug auf die übrigen untersuchten Kriterien sonst aber positive Ergebnisse erzielen lassen. Die vorgenannten Ziele sind somit nachrangig zu verfolgen. Dennoch konnte festgestellt werden, dass Verwaltungsmehraufwand und Komplexität negative Auswirkungen auf alle Beteiligten haben. Ab einem bestimmten Komplexitätsgrad wird Arbeit weder angeboten noch nachgefragt. Hoher Verwaltungsaufwand führt zu einer indirekten Verteuerung des Faktors Arbeit. Dies darf bei der Gestaltung einer optimalen Abgabenbelastung nicht vergessen werden. Insofern müsste bei einer Neuordnung darauf geachtet werden, dass der Verwaltungsaufwand und die Komplexität der Regelungen, ohne die vorrangigen Ziele zu vernachlässigen, minimiert wird.

8.1.3 Optimierung der Abgabenbelastung

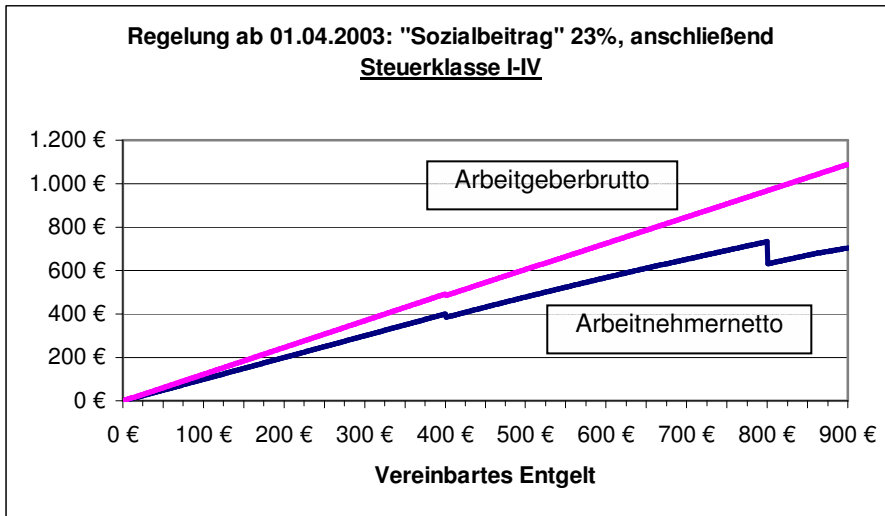
Sofern man die heutigen sozialen Sicherungssysteme als gegebene Größe ansieht, muss sichergestellt sein, dass den Sozialversicherungen ausreichende Beitragszahlungen zufließen. Insofern können Beitragssenkungen und besondere Befreiungstatbestände unter dieser Annahme nur langsam eingeführt werden. Bisher hatte man auf Beiträge bei Beschäftigungsverhältnissen mit monatlichen Einkünften von bis zu 322 € (= 630 DM) verzichtet. Wenngleich dies eine starke Vereinfachung bedeutet, da keine Verwaltung von Sozialversicherungsbeiträgen stattfinden muss, hat eine Befreiung bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe den Nachteil, dass an der Übergangsstelle zur regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Belastungssprünge entstehen. Derartige Sprungstellen sind jedoch abzulehnen. Die Einführung einer regulären Sozialversicherungspflicht ab einem Einkommen von 1 € führt, wie bereits beschrieben, zu einer unbefriedigenden Lösung. Zu empfehlen wäre daher eine ansteigende Belastung, ähnlich dem progressiven Steuersatz der Einkommensbesteuerung. Die Belastung muss so hoch sein, dass über alle Einkommensbereiche ausreichende Beiträge erhoben werden können. Die Belastung mit Sozialabgaben darf jedoch nicht zu hoch steigen. Wie bereits aufgezeigt wurde, gibt es für die Unternehmen Anreize, **zusätzliches Arbeitsvolumen** nachzufragen, wenn besonders kurze Arbeitszeiten oder Auftragsspitzen abzudecken sind und sich unkompliziert Beschäftigte ohne großen Verwaltungsaufwand einstellen lassen.

Darüber hinaus ermöglichen die niedrigen Lohnnebenkosten, im Gegensatz zur regulären Beschäftigung, die Einstellung von Beschäftigten mit geringer Produktivität. Aus Sicht der Beschäftigten, die im Regelfall bereits über eine soziale Absicherung verfügen, ist eine derartige Teilzeittätigkeit willkommen, um zusätzlich konsumieren zu können. Es handelt sich um Studenten, Rentner oder Hausfrauen, die keine weitere Tätigkeit ausüben, oder um die klassischen Hinzuverdienste von bereits hauptberuflich Beschäftigten, die sich ein Zusatzeinkommen verdienen möchten. Außerdem kann eine Beschäftigung mit einem nur geringen Stundenumfang für Arbeitslose ein Einstiegsjob sein. Ein großer Teil dieser Personen ist nicht bereit, für einen noch geringeren Stundenlohn zu arbeiten. Dieses Arbeitsangebot ist sehr preiselastisch. Bei zu hohen Abgaben wird das Angebot zurückgezogen oder in die Illegalität verlagert. Durch die 1999 eingeführten Belastungssprünge wurden Massenkündigungen ausgelöst, die durchweg negative Folgen hatten. Ansteigende Sozialversicherungsbeiträge müssten daher gewährleisten, dass nicht der 1999er Regelung vergleichbare Belastungen entstehen. Eine isolierte Betrachtung der Sozialversicherungsbeiträge führt ebensowenig zu einem Ergebnis. Die Besteuerung ist mit einzubeziehen. Es kommt insbesondere auf die Besteuerungsart des Beschäftigten an. Bei Verheirateten ist auch die Einkommenssituation des Ehepartners zu berücksichtigen, da bei der jährlichen Einkommensteuerveranlagung abgeführte Lohnsteuerbeträge, sofern nicht pauschaliert, angerechnet werden. Ziel muss es daher sein, auch hier einen Belastungsverlauf für die Beschäftigten einzuführen, der keine Sprungstellen aufweist. Hierzu ist es wiederum notwendig, die individuellen Besteuerungssituationen zu berücksichtigen. So lässt sich auch das Ziel verwirklichen, im unteren Lohnbereich zusätzliches Arbeitsvolumen und gleichzeitig Anreize für eine Ausweitung der Stundenvolumen zu schaffen.

8.2 Abgleich mit der Neuregelung zum 01.04.2003

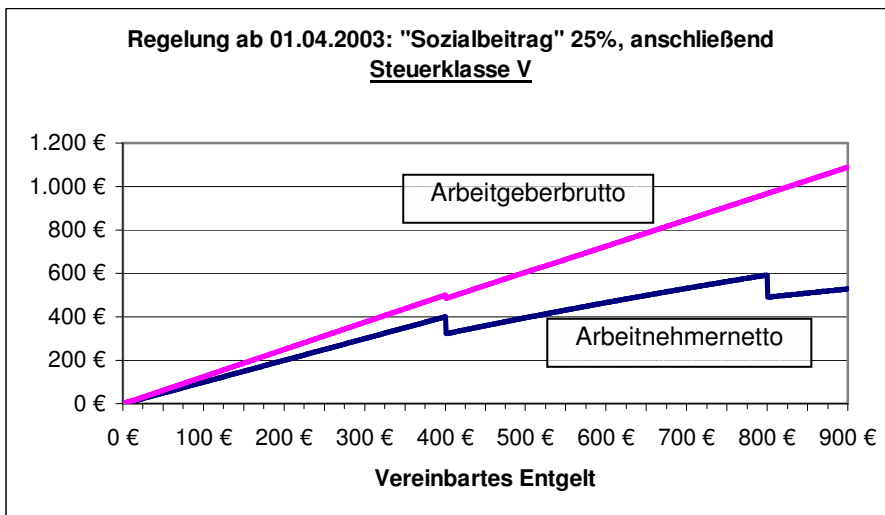
Die negativen Auswirkungen, die sich aus den Sprungstellen in der Nettolohnentwicklung ergeben, wurden bei der zum 01.04.2003 eingeführten Regelung abgemildert, jedoch nicht beseitigt. Steuerpflichtige, die nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze über Lohnsteuerklasse V oder VI versteuern, unterliegen weiter den negativen Wirkungen der Geringfügigkeitsfalle. Weitgehend beseitigt wurden diese Auswirkungen nur für die übrigen Steuerpflichtigen mit Steuerklasse I bis IV (es existiert noch eine kleine Knickstelle bis 417 €). Im Übrigen hat man die Sprungstelle teilweise nur verlagert. Denn mit der Neuregelung zum 01.04.2003 wurde eine neue Sprungstelle eingeführt. Da die Gleitzone bei Entgelten zwischen 400 und 800 € einen progressiv ansteigenden Verlauf des Arbeitnehmerbeitrags zur Sozialversicherung vorsieht, entspricht der durchschnittliche abgeführte Beitrag bei 800 € nicht dem regulären Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung.

In den folgenden Übersichten sind diese Knickstellen erkennbar:



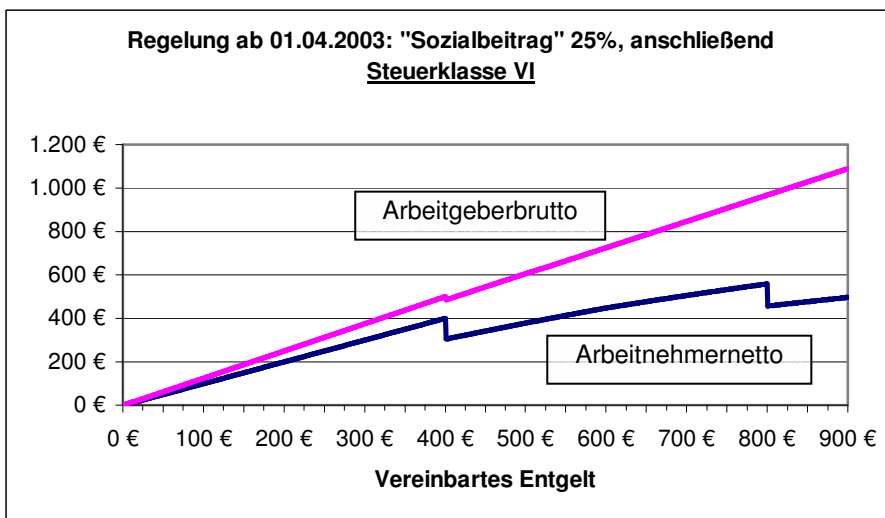
Die Geringfügigkeitsfalle erstreckt sich auf den Lohnbereich (vereinbartes Entgelt):

400 € bis 417 €



Die Geringfügigkeitsfalle erstreckt sich auf den Lohnbereich (vereinbartes Entgelt):

400 € bis 505 €



Die Geringfügigkeitsfalle erstreckt sich auf den Lohnbereich (vereinbartes Entgelt):

400 € bis 530 €

Quelle zu allen Graphiken dieser Seite: eigene Berechnung nach Gesetzestand und beschriebenen Annahmen

Da die Regelung der Gleitzone recht kompliziert ausgestaltet wurde und die Sprungstellen ein Hindernis darstellen, sind nach wie vor für nebenberuflich Tätige und Verheiratete wenig Anreize gesetzt, die geringfügige Tätigkeit auszudehnen.

Innerhalb der Geringfügigkeitsgrenze sind durch diese Neuregelung Anreize für die Aufnahme einer Tätigkeit bis zu 400 € pro Monat geschaffen worden. Dies ergibt sich aus dem enormen Zuwachs von deklarerter geringfügiger Beschäftigung nach dem 01.04.2003; teilweise durch Legalisierung bereits bestehender und durch neue Beschäftigungsverhältnisse. Insbesondere das Arbeitsangebot hat deutlich zugenommen⁴⁹³. Von den befragten Personen wurde durchgehend auch die einheitliche Beitragsabführung an die Bundesknappschaft positiv hervorgehoben. Die Suche nach der richtigen Krankenkasse ist somit nicht mehr erforderlich. Die Belastung der Löhne mit Nebenkosten und auch die Verwaltung der Minijobs werden aus Sicht der Unternehmen und der Beschäftigten positiv beurteilt. Die Abrechnung der Beschäftigungsverhältnisse hat sich vereinfacht. Die Komplexität der Regelungen hat sich etwas reduziert. Bestehende Haftungsrisiken haben sich für die Unternehmen verbessert. Eine aufgedeckte schädliche Mehrfachbeschäftigung (Missbrauch durch den Beschäftigten) löst ab dem 01.04.2003 nur noch für die Zukunft Sozialversicherungsbeiträge für die Unternehmen aus und nicht mehr bis zu vier Jahren rückwirkend. Die Belastung insbesondere bei nebenberuflich geringfügig Beschäftigten wurde reduziert. Der starke Beschäftigungszuwachs dürfte die Beitragsenkungen ausgleichen. Für die Unternehmen ist das Angebot von Dienstleistungen mit bestimmten Arbeitszeitmustern wieder attraktiv geworden, da die Lohnkosten bei Arbeitsplätzen mit geringer Produktivität gesunken sind und die Abrechnung entbürokratisiert wurde. Schwarzarbeit hat an Attraktivität verloren. Was heute noch nicht beurteilt werden kann, ist die Entwicklung der Einnahmen der Sozialversicherungen und der Steuermehreinnahmen bzw. Steuerausfälle. Ebenso kann mangels repräsentativer Umfragen nicht beurteilt werden, ob es durch die im Jahr 2003 eingeführte Neuregelung zu einer erheblichen Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse gekommen ist. Nach den bisherigen Erkenntnissen lässt sich eher vermuten, dass es sich bei dem Zuwachs an geringfügiger Beschäftigung um reaktiviertes Arbeitsvolumen handelt, das durch die bisherige Regelung geblockt oder in die Schattenwirtschaft abgedrängt worden war. Abschließend kann nach den hier entwickelten Kriterien festgestellt werden, dass mit der Neuregelung zum 01.04.2003 einige Schwierigkeiten der alten Regelung beseitigt werden konnten. Es bleibt jedoch bei einem Belastungsverlauf mit Sprungstellen.

⁴⁹³ Dies bestätigt auch der interviewte Gebäudereinigungsunternehmer: „Wir haben bis vor einem halben Jahr auf eine Annonce fünf Bewerbungen erhalten. Und seit dem April 2003 jetzt melden sich 100, 120 Bewerber. Es liegt einmal daran, dass die Hauptarbeitsverhältnisse ergänzt werden können um ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis“.

8.3 Entwicklung einer Reform im Niedriglohnbereich

Ausgehend von den Rahmendaten der zuletzt eingeführten Geringfügigkeitsregelung, soll nun anhand der bisher erfolgten Bewertung eine optimierte Ausgestaltung dieser Regelung aufgezeigt werden. Hierbei wird der zentrale Kritikpunkt, die Belastungsstufen im Verlauf der Nettolöhne, aufgegriffen. Diese Belastungsstufen, die Fehlanreize im Hinblick auf eine Ausdehnung der Arbeitszeit setzen, sollen ausgeschlossen werden. Die Grenzen der im Jahr 2003 eingeführten Regelungen und die Gleitzonenregelung sollen als Vorgabe dienen. Des Weiteren wird der Belastungsverlauf im Modell so gewählt, dass sich keine gravierenden Abweichungen der Steuereinnahmen und der Einnahmen der Sozialversicherungen ergeben. Letzteres kann jedoch nur annäherungsweise verfolgt werden, da keine repräsentativen Quellen vorliegen, aus denen sich die Verteilung auf die Einkommensbereiche innerhalb geringfügiger Beschäftigung und der Gleitzone ergibt. Außerdem sind die Einkommenswirkungen, die sich aus dem Modell ergeben werden, nicht prognostizierbar. Denn es ist ja gerade das Ziel des Modells, Stundenvolumina oberhalb der 400 Euro – Grenze attraktiver zu gestalten. Die Auswirkungen des im Folgenden vorgestellten Modells lassen sich nur mittels gezielter repräsentativer Umfragen beurteilen oder in der Praxis. Im Hinblick auf die ausgearbeiteten Kriterien ist das Modell in der Theorie der zum 01.04.2003 eingeführten Regelung überlegen. Und diese Regelung hatte bereits einige negative Auswirkungen der zum 01.04.1999 in Kraft getretenen Regelung beseitigt.

Eine Prämisse des Modells ist, dass die Steuerbelastung und die Belastung mit Lohnnebenkosten die Regelung aus 2003 nicht unterschreiten sollen. Außerdem wird als endgültiger Übergangspunkt zu einer regulären Beschäftigung ein vereinbartes Entgelt von 800 € angenommen (Ende der Gleitzone nach der Regelung vom 01.04.2003). Die Geringfügigkeitsgrenze von 400 € hat lediglich noch eine Auswirkung auf die Besteuerung. Die abgeführten Lohnsteuerbeiträge bis zu dieser Entgeltgrenze sollen nicht anrechenbar sein, sondern als Definitivbelastung wie eine pauschale Lohnsteuer Abgeltungscharakter haben. Die Lohnsteuer richtet sich sowohl im nicht anrechenbaren als auch im anrechenbaren Bereich nicht nach der allgemeinen Lohnsteuertabelle, sondern nach einem progressiv ansteigenden Tarif jeweils für die Steuerklassen V und VI. Bei den übrigen Steuerklassen fällt keine Lohnsteuer an. Die pauschale Lohnsteuer in der bisherigen Form findet im Modell keinen Platz mehr. Für alle Lohnsteuerklassen gilt jedoch, dass die Einkünfte jenseits der 400-€-Grenze im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung steuerpflichtig sind. Es wurde versucht, die Belastung unterhalb dieser Grenze für die besagten Steuerklassen möglichst gering zu halten. Die Arbeitgeber werden in gleicher Weise belastet wie bei der im Jahr 2003 eingeführten Regelung. Sie zahlen lediglich pauschale Sozialversicherungsbeiträge, die nur eine geringe Variabilität haben. Sämtliche

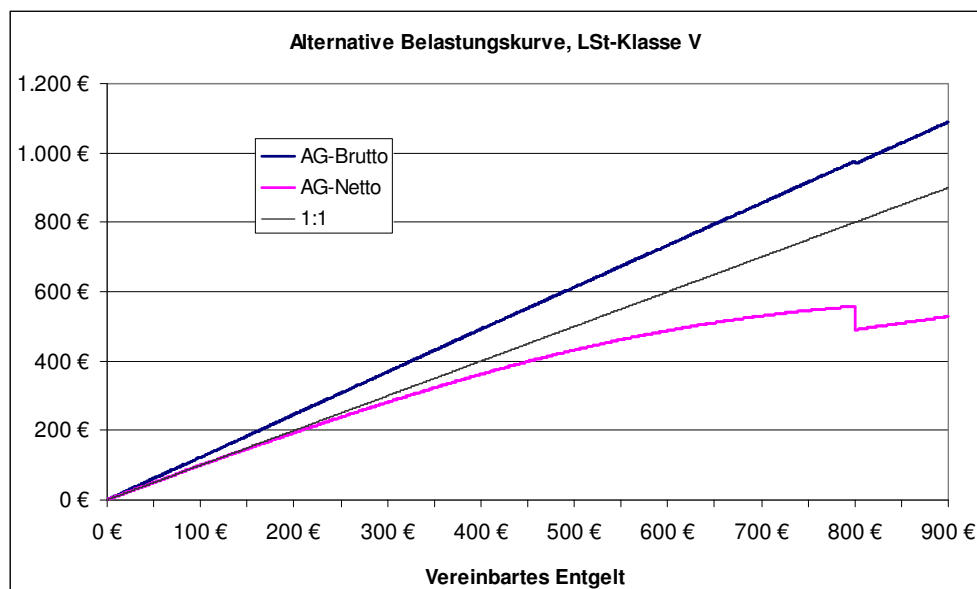
Sozialabgaben und auch Steuern sollen an eine zentrale Einrichtung abgeführt werden, um die Verwaltung der Minijobs möglichst zu vereinfachen, da die Belastungsverläufe aufgrund der progressiven Steigerung schon vergleichsweise kompliziert sind.

In der folgenden Tabelle sind die Belastungsverläufe dargestellt. Bei Steuerklasse I bis IV fällt im Rahmen der regulären Lohnsteuertabelle keine Lohnsteuer an.

Vereinbartes Entgelt	Sozialversicherung		Lohnsteuer	
	AG*	AN*	Steuerklasse V	Steuerklasse VI
0 bis 100 €	23%	0%	0%	
100,01 – 200 €			10% – 19,93% progressiv	5% – 8% progressiv
200,01 – 400 €		0% - 24% progressiv	19,93% – 60% progressiv	8% – 24% progressiv
400,01 – 800 €	21%			
ab 800,01 €		21%		

* AG: Arbeitgeberbeitrag; AN: Arbeitnehmerbeitrag

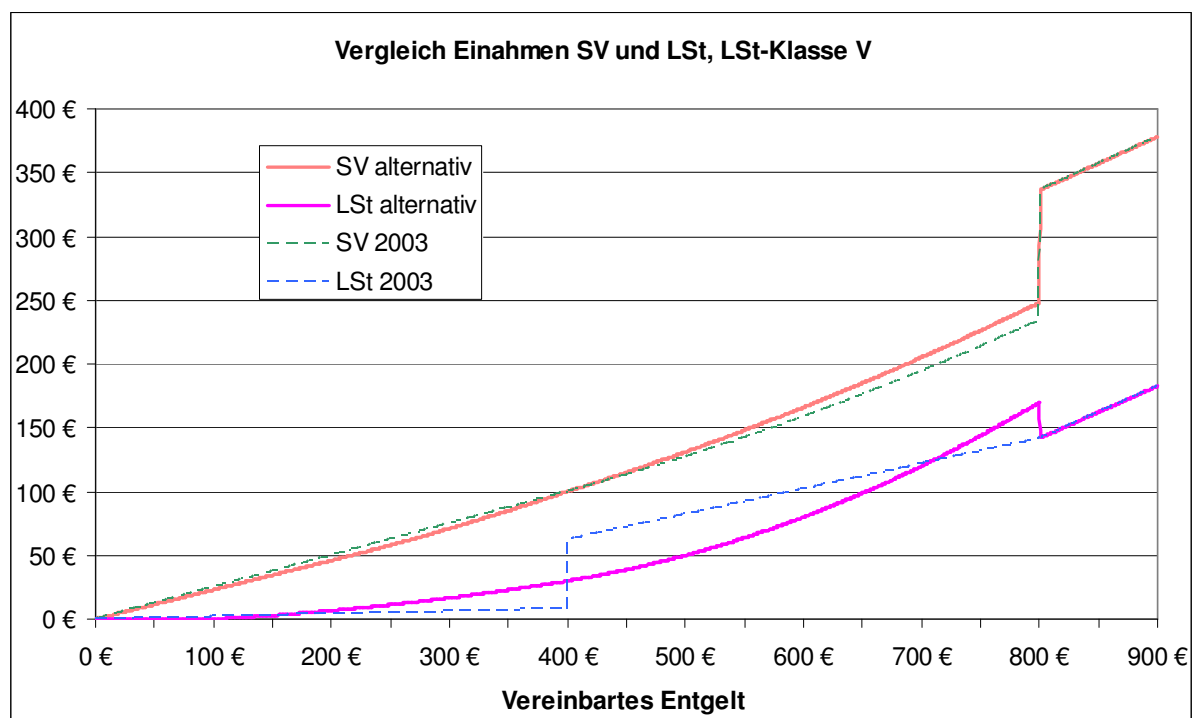
In der graphischen Darstellung ergibt sich nun der folgende Belastungsverlauf mit **Lohnsteuerklasse V**:



Quelle: eigene Berechnung

Die Linie in der Mitte dient der Veranschaulichung der Belastung mit Lohnnebenkosten. Bei den hierauf liegenden Punkten entspricht das Netto- dem Bruttogehalt. Die folgende Graphik veranschaulicht die Einnahmen aus Lohnsteuer und Sozialversicherung der hier vorgestellten alternativen Lösung - neben den Einnahmen nach der Regelung aus 2003. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung wurden zusammengerechnet. Die oberen Linien repräsentieren die Beiträge zur Sozialversicherung nach der Regelung

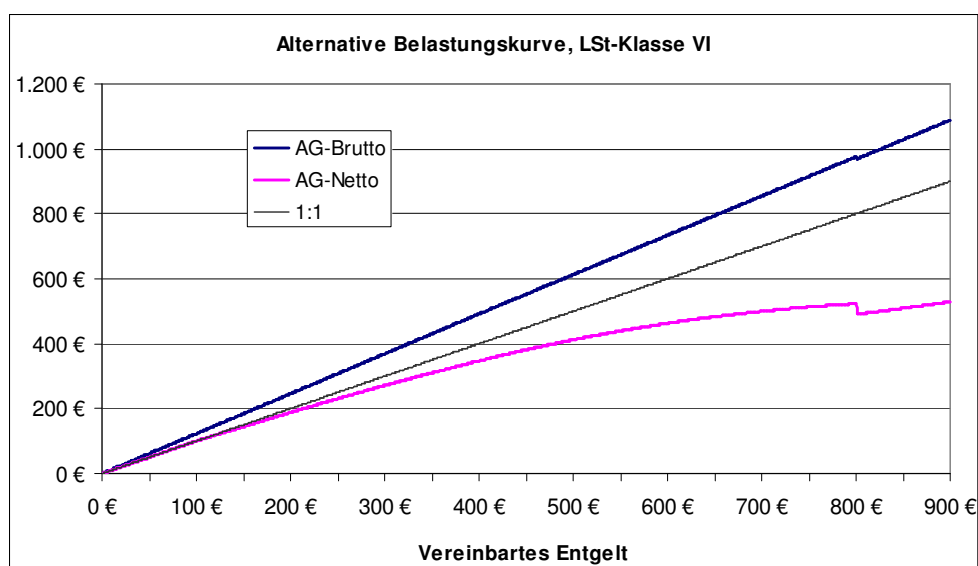
2003 (gestrichelt) und des Modells (durchgehend). Die unteren Linien stellen die Lohnsteuerbelastung dar.



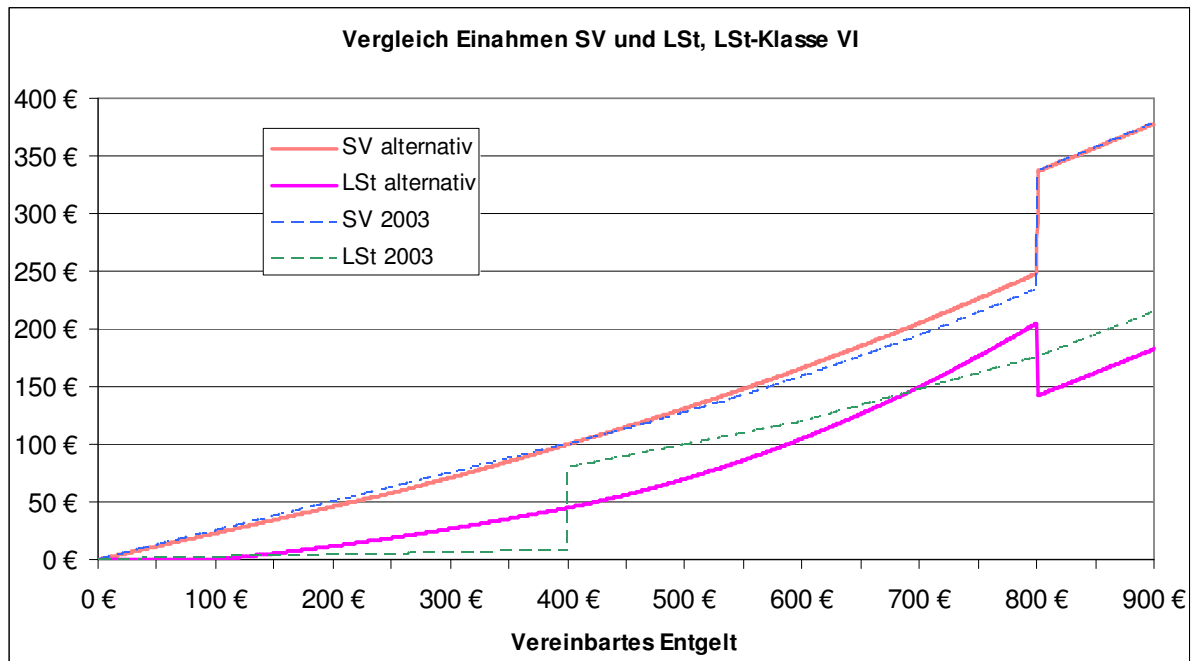
Quelle: eigene Berechnung

Aus den unteren Kurven der vorstehenden Graphik ist ersichtlich, dass bei der Lohnsteuer nach Überschreiten der 800-€-Grenze nun eine Senkung der Belastung vorgesehen ist. Dies ist notwendig, um die kontinuierliche Belastung mit Sozialabgaben zu gewährleisten. Da die Einkünfte im Rahmen der Einkommensteuererklärung als steuerpflichtig auszuweisen sind, kann die Lohnsteuer bei Einreichung der Steuererklärung wieder zur Anrechnung kommen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für **Steuerklasse VI**:



Quelle: eigene Berechnung



Quelle: eigene Berechnung

Aus den Darstellungen ist ersichtlich, dass die Sprungstellen nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze beseitigt wurden und stattdessen ein progressiver Anstieg der Lohnnebenkosten erfolgt. Die Sprungstelle beim Überschreiten der 800-€-Grenze wurde nicht völlig beseitigt, jedoch entschärft. Der flache Anstieg der Belastung im Bereich von 0 bis 300 € gewährleistet immer noch die Attraktivität der geringfügigen Beschäftigung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Bis zu 200 € fallen kaum Belastungen an. Diese Grenze von 200 € ist jedoch so niedrig gewählt, dass eine missbräuchliche Umwandlung in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse vermieden wird. Die in der Tabelle aufgeführten prozentualen Belastungen erscheinen auf den ersten Blick sehr hoch. Da der Tarif jedoch progressiv verläuft und im Bereich bis zu 300 € nur sehr geringe Belastungen anfallen, ist die endgültige Belastung relativ niedrig. Im oberen Bereich findet dann eine fast vollständige Anpassung an die Belastung regulärer Beschäftigung statt.

Die Belastungen sind so niedrig, dass sich zusätzliches Arbeitsvolumen mobilisieren lässt. Durch die Gleitzone sind die Unternehmen und die Beschäftigten flexibel. Die geringfügige Beschäftigung kann wieder als Sprungbrett für eine reguläre Beschäftigung genutzt werden. Verheiratete Frauen erhalten einen Anreiz zu einer eigenständigen Einkunftsquelle ohne betragsmäßige Beschränkung. Die Anreize könnten noch verbessert werden, wenn man für Ehepaare einheitlich lediglich noch die Lohnsteuerklassen IV. Die Steuersätze müssten dann angeglichen werden, damit die durchschnittlichen Vorauszahlungen von Ehepaaren nicht zu hoch ausfallen. Alternativ könnte man auch die Zusammenveranlagung gänzlich streichen. Dies würde aber zu anderen Problemen führen und u.U. sogar an verfassungsrechtlichen

Grundsätzen scheitern⁴⁹⁴. Die Anreize für Schwarzarbeit dürften in diesem Modell nicht höher sein als bei der bestehenden Regelung aus 2003. Die Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Jobs wird sich vermutlich wie auch schon vor 1999 nicht nachweisen lassen. Es wird weiter eine natürliche Begrenzung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse geben. Dies haben auch die befragten Personen bestätigt⁴⁹⁵.

Ein Praxisversuch oder eine umfassende Befragung könnten weitere Erkenntnisse liefern, die eine Optimierung des hier vorgeschlagenen Modells erlauben. Gegebenfalls kann durch eine weitere Abflachung der Belastungskurven der Anreiz, Arbeit anzubieten oder nachzufragen, weiter erhöht werden. Des Weiteren ist die Einnahmenseite zu berücksichtigen. Denn die Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse auf die einzelnen Einkommensbereiche ist entscheidend für die Höhe der abzuführenden Steuern und Beiträge. Gegebenfalls könnte man, sofern man sich aufgrund der dann gewonnenen Erkenntnisse davon eine weitere Beschäftigungsförderung verspricht, die im Einkommensbereich bis 400 € gezahlte Lohnsteuer wahlweise als weiteren Anreiz zur Anrechnung zulassen. Dann müsste man allerdings die Beschäftigungsverhältnisse entsprechend bis zu dieser Grenze auch als steuerpflichtig behandeln. Oder aber die gesamte Lohnsteuer wird mit einer entsprechenden Anpassung des Tarifs bis zu einem Entgelt von 800 € eine Abgeltungssteuer.

8.4 Einordnung in den bisherigen Diskussionsstand

Der vorgeschlagene eigene Modellansatz greift einen Kritikpunkt von Schwarze auf, der die Abschaffung der pauschalen Lohnsteuer empfohlen hat⁴⁹⁶. Die pauschale Lohnsteuer müsse deswegen abgeschafft werden, da sie, zusammen mit dem System der Familienversicherung, verheiratete Frauen daran hindert, eine eigenständige und anspruchsbegründende Tätigkeit auszuüben. Bei der Zusammenveranlagung werden Einkünfte der Ehefrau zunächst mit dem hohen Steuersatz des Ehemannes belastet. Das Verhältnis zwischen dem Brutto- und dem Nettoentgelt ist so ungünstig, dass keine Anreize für die Aufnahme bzw. Ausdehnung einer Tätigkeit bestehen. Im hier entwickelten Modellansatz werden diese Hemmschwellen durch die Einführung einer progressiv gestalteten „pauschalen“ Lohnsteuer etwas reduziert. Eine weitergehende Reformierung im System der Lohnsteuer wird sich vermutlich aufgrund der im letzten Abschnitt bereits beschriebenen Schwierigkeiten nicht durchsetzen.

⁴⁹⁴ Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit könnte dann verletzt sein, da das rechtliche und gesellschaftliche deutsche Verständnis der Ehe, das Familieneinkommen als Bemessungsgrundlage für die Besteuerung festlegt.

⁴⁹⁵ Geringfügig Beschäftigten wurde fehlende Identifizierung mit dem Unternehmen nachgesagt. Außerdem führen die hohe Fluktuation und die kurzen Arbeitszeiten zu Mehraufwand und schlechterem Kundenservice.

Die vom Bonner Forschungsinstitut für Zukunft und Arbeit untersuchten Modellansätze einer Gleitzonenregelung („iza-Studie“) weichen von der hier empfohlenen Regelung ab. Alle dort beurteilten Gleitzonen beinhalten, da hier die Besteuerung nicht mit einbezogen wurde, verschiedene Sprungstellen im Belastungsverlauf. Außerdem bedeuten die Modellvarianten B bis D einen massiven Rückgang der Einnahmen der Sozialversicherungen. Aufgrund der hohen Kosten werden die Modelle auch nicht empfohlen. Modellvariante A hat wesentliche Merkmale der zum 01.04.2003 eingeführten Regelung. Abweichend ist die Gleitzone, die im Modell A statt bis 800 € zu einem Einkommensbereich von 920 € reichen soll. Außerdem steigt nicht nur der Arbeitnehmerbeitrag in der Gleitzone langsam, sondern auch der des Arbeitgebers. Da jedoch auch hier nur schätzungsweise 31.000 Transferbezieher Arbeit aufnehmen würden, wird auch dieses Modell abgelehnt. Jedoch hatte die Studie einen anderen Ansatz. Sie sollte zeigen, ob die Modelle geeignet sind, Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu bringen. Die Zielsetzung ist daher eine andere. Mit der Einführung der Neuregelung in 2003 hat der Gesetzgeber gezeigt, dass es ihm offensichtlich nicht nur um diese Personengruppe geht, sondern dass auch die Beseitigung von Inkonsistenzen im Belastungsverlauf auf dem Niedriglohnarbeitsmarkt wichtig ist. Das im Anschluss verzeichnete gestiegene Arbeitsangebot gibt dem Gesetzgeber allerdings Recht.

Dem Modell von Fuest/Huber/Riphan liegen ähnliche Überlegungen wie dem hier entwickelten Ansatz zugrunde. Jedoch wird in dem Anfang 1999 veröffentlichten Modell die Besteuerung nicht hinreichend berücksichtigt, da die dort angesetzte Steuerbelastung unabhängig von sonstigen Einkünften des Beschäftigten bzw. der Familie des Beschäftigten ist. Fraglich ist jedoch, ob dieses Modell finanzierbar ist, da in einem Einkommensbereich von bis zu 844 € (=1.650 DM) keine Sozialversicherung abgeführt wird. Als Gegenargument kann angeführt werden, dass in diesem Bereich kaum Beschäftigung stattfindet. Es wird jedoch nicht berücksichtigt, dass durch die Einführung eines derartigen Modells u.U. eine andere Verteilung der Beschäftigungszahlen auf die verschiedenen Einkommensbereiche erfolgen wird. Die Frage nach der Finanzierbarkeit ist somit offen geblieben.

Das von Hartz vorgeschlagene Modell zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse geht noch weiter als die Neuregelung zum 01.04.2003. Die Geringfügigkeitsgrenze soll auf 500 € angehoben werden und die Gleitzone soll bis 1.000 € reichen. Die Sozialversicherungsbeiträge betragen nur 10%. Aus Sicht der Beschäftigten und der Unternehmen ist dieser Vorschlag akzeptabel. Wenn sich mit diesen niedrigen Beitragseinnahmen ein Beschäftigungszuwachs erzielen lässt, ohne dass es zu einer

⁴⁹⁶ Schwarze (1998), Seiten 21 f.

Aufteilung sozialversicherungspflichtiger Jobs kommt und des Weiteren dieser Beschäftigungszuwachs für einen Finanzausgleich der Sozialversicherungen sorgt, kann dieses Modell sicherlich als wachstumsfördernd und positiv eingestuft werden. Da noch Erfahrungswerte und weitergehende repräsentative Untersuchungen fehlen, ist eine genaue Einschätzung aber letztendlich nicht möglich. Anzumerken ist noch, dass es beim Hartz-Modell zu einer Sprungstelle im Belastungsverlauf nach Überschreiten der 1.000-€-Grenze kommt. Diese ist je nach Steuerklasse unterschiedlich stark ausgeprägt.

Schlusswort

Die Implementierung des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung, die im Jahr 1999 erfolgte, kann nach dieser Untersuchung als fehlerhaft bezeichnet werden. Das Gesetz war kontraproduktiv hinsichtlich einer positiven Beschäftigungsentwicklung und belastete die Staatsfinanzen und die Sozialversicherungen.

Das im Jahr 2003 eingeführte Gesetz ist insgesamt positiv zu beurteilen, wenn auch einige Schwächen erkennbar sind. So hilft es nicht bei der Eingliederung von Arbeitslosen und blockiert eine gerechte Lohnfindung für die Produktivität des jeweiligen Arbeitsplatzes. Durch die Sprungstellen im Belastungsverlauf werden zudem Verheiratete an eine weitere Ausdehnung der Arbeitszeit und damit an der Begründung einer eigenständigen Versorgung gehindert.

Als kurzfristige Lösung wird eine Anpassung der Regelung 2003 empfohlen. Der Belastungsverlauf bis 800 € muss geglättet werden. Es sollten weitere Untersuchungen und Befragungen erfolgen, um die vorgeschlagenen Belastungskurven weiter zu optimieren.

- Althammer (2002), Althammer, Jörg, Erwerbsarbeit in der Krise? Zur Entwicklung und Struktur der Beschäftigung im Kontext von Arbeitsmarkt, gesellschaftlicher Partizipation und technischem Fortschritt, 2002, Duncker & Humblot Verlag, Berlin
- BA (2002), Bundesanstalt für Arbeit, Geringfügig entlohnte Beschäftigte Juni 2002, Arbeitsmarkt in Zahlen, 2002
- BA (2003a), Bundesanstalt für Arbeit, Mainzer Modell in neuem Gewand, Presseinformation, 24.03.2003
- BA (2003b), Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen - Geringfügig entlohnte Beschäftigung 31. März 2003, 2003
- BAG (1999), Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V., Köln, Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse - Erhebungsbericht der BAG-Blitzumfrage, Econ-Consult Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Beratungsgesellschaft mbh & Co. KG im Auftrag der BAG, Mai 1999, Köln
- Baki (1999), Baki, Brigitte und Kattein, Martina, Geringfügige Beschäftigung in Thüringen - Nutzung des Arbeitsmarkt-Monitors Sachsen-Anhalt, Der Hallesche Graureiher - Forschungsberichte des Instituts für Soziologie der Martin-Lutzer Universität Halle-Wittenberg, Ausgabe 99 - 1, 1999, Seite 23-30
- BDA (1999a), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (BT-Drucks. 14/280 v. 19.01.1999), 08.02.1999, Köln
- BDA (1999b), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Geringfügige Beschäftigung - Zahlenspiele auf Kosten der Beschäftigung, KND - Kurz-Nachrichten-Dienst, Ausgabe 15/16, 26.02.1999
- BDA (1999c), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Arbeitgeberpräsident Hundt: Glogowskis und Clements Nachbesserungsvorschläge zu den 630-Mark-Beschäftigungsverhältnissen sind zu begrüßen, Pressemitteilung, 18.03.1999
- BDA (1999d), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Informationen zum Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Interne Ausarbeitung mit Anschreiben für die Beratung am 25./26.03.1999, 22.03.1999
- BDA (2000), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Studie weist 630-Mark-Gesetz als äußerst beschäftigungsfeindlich aus, Online-Meldung, 09.02.2000
- BDA (2002), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Nur Mini-Lösung für kleine Beschäftigungsverhältnisse, KND - Kurz-Nachrichten-Dienst, Ausgabe 39/2002, 13.09.2002, Seiten 3-4
- Berliner Morgenpost (19.04.2002), Berliner Morgenpost online, Gebäudereiniger versprechen 80.000 Teilzeitstellen, 19.04.2002

- Berliner Zeitung (13.01.1999), Neues Gesetz zu 630-Mark-Jobs steht, 13.01.1999
- Berliner Zeitung (29.04.1999), Das BIP-Wachstum wurde überschätzt, 29.04.1999
- Berliner Zeitung (05.05.1999), Handwerk greift Regierung scharf an, 05.05.1999
- Berliner Zeitung (11.05.1999), 630-Mark-Jobs - CDU fordert rasche Reformen, 11.05.1999
- Berliner Zeitung (22.05.1999), Berliner Zeitung, SPD-Politiker räumen Korrekturbedarf beim Gesetz über 630-Mark-Jobs ein, Berliner Zeitung, 22.05.1999
- Berliner Zeitung (26.05.1999), Handwerk ist unzufrieden mit der Geschäftslage, 26.05.1999
- Berliner Zeitung (27.07.1999), Student verklagt Mc Donald's, 27.07.1999
- Berthold (1998), Berthold / Jürgensen / Leisner (Hrsg.), 620-Mark-Jobs; Insel der Flexibilität im Meer der Regulierungen, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Ausgabe 2/1998, 1998, 37. Jg.
- BfA (2002a), Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, 325-Euro-Jobs - Regelungen zur geringfügigen Beschäftigungen und geringfügigen selbständigen Tätigkeiten, BfA informiert, Ausgabe 01/2002, 2002, Berlin, 4. Auflage
- Bittner (1998), Bittner, Susanne / Dingeldey, Irene / Strauf, Simone / Weinkopf, Claudia, Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung, Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik NRW, Ausgabe 1998 - 02, 1998
- BIV Gebäudereinigerhandwerk (2002), Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks, Das Teilzeit-Aktivierungs-Modell - Konzept zur Beendigung der Teilzeitblockade. Das Angebot: 80.000 Teilzeitarbeitsplätze, Broschüre des Bundesinnungsverbandes, www.teilzeit80000.de, 2002, Bonn
- BIV Gebäudereinigerhandwerk (2003), Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (Hrsg.), Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse bis 400 € und der Beschäftigungsverhältnisse bis 800 € ab dem 01.04.2003, BIV-Aktuell, Ausgabe März 2003
- BMA (2000a), Bundesministerium für Arbeit, 630-Mark-Gesetz hat sich bewährt, Pressemitteilung, 26.01.2000, Berlin
- BMA (2000b), Bundesministerium für Arbeit, Riester: Etwa 4 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigte, Pressemitteilung, 12.05.2000
- BMGS (2003a), Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Broschüre zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung zum 01.04.2003, März 2003
- BMGS (2003b), Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Ulla Schmidt: Minijobs schaffen Arbeit, Pressestelle, 18.07.2003, Berlin
- BMWI (2003), Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Onlineangebot des BMWI, Stichworte „Urlaubsregelung“, 2003

- Boecken (1999), Boecken, Winfried, Geringfügige Beschäftigung - Vorgesehene Neuregelung verfassungsgemäß?, Arbeit und Arbeitsrecht (AuA), Ausgabe 2/1999, Februar 1999, Seiten 61-64
- Boss (1994), Boss, Alfred, Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen - Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Arbeitspapiere des Instituts für Weltwirtschaftslehre an der Universität Kiel, 1994, Seiten 643 ff.
- Boss (2002), Boss, Alfred, Schlusslicht Deutschland: Was können die Unterschiede in der Finanzpolitik erklären?, Kieler Arbeitspapiere des Instituts für Weltwirtschaftslehre an der Universität Kiel, Band 1111, 2002
- Breiken (1998), Breiken, Claudia, Die geringfügige Beschäftigung unter besonderer Berücksichtigung der Mehrfachbeschäftigung, Dissertation, 1998, Peter Lang Verlag, Frankfurt
- Brockhaus, Brockhaus - Die Enzyklopädie, Brockhaus Verlag, Mannheim, 20. Auflage
- Buch (1999), Buch, Holger, Ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse – Scheinselbständigkeit und geringfügige Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Dissertation, 1999, Peter Lang Verlag, Frankfurt
- Bundesminister Riester (2001), Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Riester, 630-DM-Regelung, Veröffentlichung des BMA, Januar 2001, Bonn
- Bundesregierung (2002a), Bundesregierung online, Das Mainzer Modell, 15.01.2002
- Bundesregierung (2002b), Mainzer Kombilohn-Modell ab 1. März bundesweit, Sozialpolitische Umschau, Ausgabe 7/2002, 22.02.2002
- Bundestag (1999a), Bundestag - heute im bundestag (hib), Pauschalbeiträge nur für bereits in der GKV Versicherte fällig, Deutscher Bundestag, Pressemitteilung Nr. 031, 24.02.1999
- Bundestag (1999b), Blickpunkt-Bundestag, Freiwillige Beiträge der Arbeitnehmer erhöhen die Renten nur geringfügig, Ausgabe 2/1999, 02.03.1999
- Bundestag (2000), Bundestag - heute im bundestag (hib), Geringfügig Beschäftigte zahlen 250 Mio. DM für Rente im Monat, Pressemitteilung Nr. 042, 16.02.2000
- Chalmers (2001), Alan F. Chalmers, Wege der Wissenschaft – Einführung in die Wissenschaftstheorie, 2001, Springer Verlag, Berlin, 4. Auflage
- Der Spiegel (19.04.1999), Riesenwirbel um Mini-Jobs, Ausgabe 16/1999, 19.04.1999
- Der Spiegel online (05.05.1999), Änderung der 630-Mark-Jobs gefordert, 05.05.1999
- Der Spiegel online (31.05.1999), Gastronomen gehen auf die Barrikaden, 31.05.1999
- Deutscher Bundestag (10/2559), Gesetzentwurf SPD-Fraktion, Bundestags-Drucksache 10/2559, 05.12.1984
- Deutscher Bundestag (11/5689), Antrag der SPD-Fraktion, Bundestags-Drucksache 11/5689, 15.11.1989

- Deutscher Bundestag (12/7108), Gesetzentwurf SPD-Fraktion, Bundestags-Drucksache 12/7108, 16.03.1994
- Deutscher Bundestag (13/3301), Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung des Mißbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung, Bundestags-Drucksache 13/3301, 11.12.1995
- Deutscher Bundestag (13/4969), Antrag Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Dauerhafte Beschäftigungen sozialversichern, Bundestags-Drucksache 13/4969, 19.06.1996
- Deutscher Bundestag (13/6090), Antrag der Abgeordneten Bläss, Knake-Werner und der PDS - Sozialversicherungspflicht für jede bezahlte Arbeitsstunde, Bundestags-Drucksache 13/6090, 12.11.1996
- Deutscher Bundestag (13/9313), Antwort auf die kleine Anfrage verschiedener SPD-Abgeordneter - Umfang der geringfügigen Beschäftigung (BT-Drs. 13/8898), Bundestags-Drucksache 13/9313, 28.11.1997
- Deutscher Bundestag (13/9489), Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Aktuelle Debatte zur geringfügigen Beschäftigung, Bundestags-Drucksache 13/9489, 10.12.1997
- Deutscher Bundestag (13/9587), Antwort auf die kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Aktuelle Debatte zur geringfügigen Beschäftigung (13/9489), Bundestags-Drucksache 13/9587, 09.01.1998
- Deutscher Bundestag (14/180), Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 14/280, 19.01.1999
- Deutscher Bundesrat (243/98), Gesetzesantrag des Landes Hessen: Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung des Missbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung (Versicherungspflicht-Ergänzungsgesetz), Bundesrats-Drucksache 243/98, 18.03.1998
- Deutscher Bundestag (22.04.1998), Protokoll der 229. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22.04.1998, Anlage 9, Sitzungsprotokoll, 22.04.1998, Seiten 21024-21025
- Deutscher Bundestag (13/10558), Entschließungsantrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 13/3301, 13/10180 - Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung des Mißbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung, Bundestags-Drucksache 13/10558, 29.04.1998
- Deutscher Bundestag (14/280), Entwurf eines Gesetzes zur Nueregulung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Bundestags-Drucksache 14/280, 19.01.1999
- Deutscher Bundestag (14/387), Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Neueregulung der geringfügigen Beschäftigung, Bundestags-Drucksache 14/387, 16.02.1999

- Deutscher Bundestag (14/441), Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, Bundestags-Drucksache 14/441, 01.03.1999
- Deutscher Bundestag (14/494), Antwort auf die kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung (Bundestagsdrucksache 14/387), Bundestags-Drucksache 14/494, 09.03.1999
- DIE WELT (24.11.1998), Klage gegen 620-Mark-Pläne in Sicht, 24.11.1998
- DIE WELT (11.02.1999), Widerstand gegen Minijob-Pläne, 11.02.1999
- DIE WELT (23.03.1999), Verwirrung um 630-Mark-Jobs, 23.03.1999
- DIE WELT (29.04.1999), Statistiker haben die Zahl der Mini-Jobs unterschätzt, 29.04.1999
- DIE WELT (02.06.1999), Druckindustrie: Rot-Grün vernichtet Jobs, 02.06.1999
- DIE WELT (05.07.1999), Weit weniger 630-Mark-Jobs angemeldet als erwartet, 05.07.1999
- DIE WELT (19.04.2002), DIE WELT online, Gebäudereiniger wollen Teilzeit attraktiver machen, 19.04.2002
- DIE WELT (23.01.2003), Angeblicher Jobmotor Mainzer Modell erweist sich als Flop, 23.01.2003
- DIHT (1999), Deutscher Industrie- und Handelstag, Mehr Kosten, weniger Jobs - Die 630-DM-Neuregelung und ihre Beschäftigungswirkungen, Ergebnisse einer DIHT-Umfrage im Frühjahr 1999, Mai 1999
- Dingeldey (1998), Dingeldey, Irene, Lässt sich die Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse über Steuern und Sozialabgaben gezielt beeinflussen?, WSI-Mitteilungen, Ausgabe 12/1998, 1998, Seiten 863-871
- dpa (2002), Meldung Deutsche Presse Agentur, Handwerk rüttelt an Steuerfreiheit für Mini-Jobs, 11.04.2002
- Duden, Der Duden, Dudenverlag, Mannheim, 3. Auflage
- Düll (1999), Düll, Herbert / Ellguth, Peter, Atypische Beschäftigung: Arbeit ohne betriebliche Interessenvertretung, WSI-Mitteilungen, Ausgabe 3/1999, 1999, Seiten 165-176
- Engelbrech (1997), Engelbrech, Gerhard / Reinberg, Alexander, Frauen und Männer in der Beschäftigungskrise der 90er Jahre, IAB-Werkstattbericht, Ausgabe 11/1997, 1997
- Enste (2001), Enste, Dominik H., Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel, Dissertation, Walter Eucken Institut - Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Bd. 44, 2001, Mohr-Siebeck, Tübingen
- EuGH (1999), Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 09.09.1999 - Az. C-281/97
- FAZ (27.10.1997), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Kleines Beschäftigungsverhältnis belastet Kassen, 27.10.1997
- FAZ (30.10.1997), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Erhält die 630-Mark-Jobs!, 30.10.1997
- FAZ (11.04.1999), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Mehrarbeit für Finanzbeamte, 11.04.1999

- FAZ (17.07.1999), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Regierung wegen der 630-Mark-Jobs unter Druck, 17.07.1999
- FAZ (25.07.1999), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Wirte müssen Überstunden machen, 25.07.1999
- FAZ (06.08.1999), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jagoda: Der September wird der Monat der Wahrheit, 06.08.1999
- FAZ (10.09.1999), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Unzulässige Diskriminierung geringfügig beschäftigter Frauen, EuGH: Verweigerung von Weihnachtsgeld verstößt gegen Gemeinschaftsrecht, 10.09.1999
- FAZ (30.09.1999), Frankfurter Allgemeine Zeitung, 630-Mark-Gesetz kostet 700.000 Jobs, 30.09.1999
- FAZ (19.07.2003), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Eine Million neue Minijobs, 19.07.2003
- FAZ (25.07.2003), Frankfurter Allgemeine Zeitung, Minijobber müssen doch Steuer zahlen, 25.07.2003
- Financial Times Deutschland (21.07.2003), Regierung meldet 930.000 neue Minijobs, 21.07.2003
- Financial Times Deutschland (25.07.2003), Fricke, Thomas, Kolumne: Wundersame Minijobs, 25.07.2003
- FDP (2002), Pressestelle, Liberale Konzepte für mehr Arbeit, Liberale Argumente - FDP, Ausgabe 2/2002, 2002, Berlin
- Fischer-Winkelmann (1971), Fischer-Winkelmann, Wolf F., Methodologie der Betriebswirtschaftslehre, 1971, Goldmann Verlag, München
- Focus (26.07.1999), Die neue Ratlosigkeit, Ausgabe 30/1999, 26.07.1999
- Frankfurter Rundschau (19.07.2003), Ministerin Schmidt meldet Boom bei den Minijobs, 19.07.2003
- Friedrich (1993), Friedrich, W., Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse 1987 und 1992 - Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, WSI-Mitteilungen, Ausgabe 9/1993, 1993
- Fuchs (2002), Fuchs, Johann, Erwerbspersonenpotential und Stille Reserve - Konzeption und Berechnungsweise, Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Ausgabe 250, 2002, Seiten 79-84
- Fuest (1998), Fuest, Clemens und Huber, Bernd, Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik - Wirtschaftsdienst, Ausgabe 11/1998, 1998, Seiten 645-651
- Fuest (1999), Fuest, Clemens / Huber, Bernd / Rihphan, Regina, Geringfügige Beschäftigung: Arbeitsmarktwirkungen und Reformoptionen, Jahrbuch für

- Wirtschaftswissenschaften Band 50, 1999, Vandenhoeck & Ruprecht Verlag, Seiten 213-229
- Gern (1995), Gern, Klaus-Jürgen, Das Einkommeneuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Arbeitspapiere des Instituts für Weltwirtschaftslehre an der Universität Kiel, Band 718, 1995
- GmbH-Berater (2003), Der neue GmbH-Berater von A-Z: Mini-Jobs und Niedriglohnsektor - kompakt, Spezialausgabe April 2003, 2003, Verlag Praktisches Wissen, Offenburg
- Gordon (1998), Gordon, Wendy / Langmaid, Roy, Qualitative market research - A practitioner's and buyer's guide, 1988, Gower Hants, England
- Grewer (2000), Grewer, Hans-Günter / Reindl, Josef, Hrsg.: Arbeitskammer Saarland Geringfügige Beschäftigung im Saarland, AK Beiträge, Ausgabe 1 - 2000, 13. Jg., 2000
- Hamer (1997), Hamer, Eberhard, Eine halbe Million Vollzeitstellen in Gefahr, Welt am Sonntag , 02.11.1997
- Handelsblatt (23./24.07.1988), Handelsblatt, Handelsblatt
- Hartz (2002), Hartz, Peter, 13 Module zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Reform der BA, Zwischenstand Hartz-Bericht, 21.06.2002
- Hartz-Bericht (2002), Bericht der Hartz-Kommission, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Broschüre Nr. A 306 des Bundesministeriums für Arbeit, 16.08.2002
- Hoffmann (1998), Hoffmann, Edeltraut / Walwei, Ulrich, Längerfristige Entwicklung von Erwerbsformen in Westdeutschland, IAB-Kurzbericht, Ausgabe 2/1998, 1998
- IAB (1997), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Reformvorschläge zur geringen Beschäftigung in der politischen Diskussion, nach: BT-DS 13/13301 u. 13/4969, 1997
- IAB (2002), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 12. November 2002, Chronik der Arbeitsmarktpolitik
- ISG (1997), Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. 2. Wiederholungsbefragung, 1997, Köln
- ISG/Kienbaum (1999), Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik / Kienbaum Unternehmensberatung, Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des 630-DM-Gesetzes, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Heft 27, Dezember 1999
- IW (1999a), Institut der deutschen Wirtschaft, Stellungnahme des IW zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen - Entwurf eines

- Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (BT-Drs. 14/280), 10.02.1999, Bonn
- IW (1999b), Institut der deutschen Wirtschaft, 630-Mark-Jobs - Mit dem Bade ausgeschüttet, iwd - Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 8, 25.02.1999, Köln
- IW (2000a), Institut der deutschen Wirtschaft, 630-Mark-Jobs - Zu viel Reformeifer schadet nur, iwd - Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 9, 02.03.2000, Köln
- IW (2000b), Institut der deutschen Wirtschaft, Arbeitsmarktstatistik - Mehr Jobs ans Licht gebracht, iwd - Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 41, 12.10.2000, Köln
- IW (2001), Institut der deutschen Wirtschaft, Geringfügige Beschäftigung - Unbegründete Ängste, iwd - Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 37, 13.09.2001, Köln
- IW (2002), Institut der deutschen Wirtschaft, Die neue Arbeitswelt - Individuell, flexibel und voller Chancen, Institut der deutschen Wirtschaft - Broschüre, 2002, Deutscher Instituts-Verlag, Köln
- IW (2003), Institut der deutschen Wirtschaft, Das Hartz-Konzept - Arbeitsmarktreform ohne Biss, Institut der deutschen Wirtschaft - Broschüre, 2003, Deutscher Instituts-Verlag, Köln
- iza (2002), iza - Research; Schneider, Hilmar u.a., Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA Reseach Report No. 5, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW, Mai 2002, Bonn
- Keller (2002), Keller, Bernt / Seifert, Hartmut, Flexurity als Antwort, Mitbestimmung, Ausgabe 03/2002, 2002, 32 ff.
- Kepper (1994), Kepper, Gaby, Qualitative Marktforschung - Methoden, Einsatzmöglichkeiten und Beurteilungskriterien, Dissertation, 1994, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden, 1
- Kießler (1994), Kießler, Otfried, in: Wolf F. Fischer-Winkelmann (Hrsg.): Das Theorie-Praxis-Problem der Betriebswirtschaftslehre - Tagung der Kommission Wissenschaftstheorie, 1994, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Klässer (1994), Klässer, Wilfried, Sozialversicherungsausweis und geringfügige Beschäftigung - Erste Erfahrungen und Zahlen, Deutsche Rentenversicherung, 1994, Seiten 463-479
- Kleinhenz (2000), Kleinhenz, Gerhard, Zur Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - Wirtschaftswissenschaftliche

- Aspekte, Gutachten für die arbeitsrechtliche Abteilung des Deutschen Juristentages im September 2000, September 2000
- Knappschaft (2003), Bundesknappschaft - Minijobzentrale, Die Neuregelungen für geringfügige Beschäftigung und ihre Auswirkungen am Arbeitsmarkt, Juli 2003
- Kocka (2001), Kocka, Jürgen, Thesen zur Geschichte und Zukunft der Arbeit, Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe 21/2001, 2001, Seiten 8-13
- Kolb (1996a), Kolb, Jürgen / Trabert, Lioba, Geringfügige Erwerbsarbeit - empirische Ergebnisse und Überlegungen zur Einführung der Sozialversicherungspflicht, Wirtschaft im Wandel - Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Ausgabe 4/1996, 1996, Seiten 10-15
- Kolb (1996b), Kolb, Jürgen / Trabert, Lioba, Geringfügige Beschäftigung - notwendige Reformen und die Hürde der versicherungsfremden Leistungen, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) - Diskussionspapier, Nr. 45, September 1996
- Kostorz (1998), Kostorz, Peter, Geringfügige Beschäftigung - gesetzliche Grundlagen und Reformmodelle, ZfSH / SGB, Sozialrecht in Deutschland und Europa, 37. Jg., Ausgabe 10/1998, Oktober 1998, Seiten 589-605
- Kreizberg (1990), Kreizberg, Kurz, Neues Meldeverfahren gegen Leistungsmissbrauch, Der Arbeitgeber, Ausgabe 2/42, 1990, Seiten 58-69
- Kress (2002), Kress, Ulrike / Rhein, Thomas, Übersicht zur arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Programmatik der Parteien zur Bundestagswahl 2002, IAB Arbeitsbericht VI/7, 2002
- Kreuder (1999), Kreuder, Thomas, Erwünschte Fürsorge oder störende Fessel, Mitbestimmung, Ausgabe 11/1999, 1999, Seiten 26 ff.
- Landesregierung NRW (2000), Landesregierung NRW, Die Regierungssprecher von NRW teilen mit, 26.01.2000, Düsseldorf
- Leder (1999), Leder, Matthias, Neuregelung der 630-Mark-Jobs - Notbremse oder Sackgasse?, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Nr. 80, Ludwig-Erhard-Stiftung, Juni 1999
- Leitner (2000), Leitner, Michaela, 630-Mark-Jobs in der Praxis, 2000, C.H. Beck Verlag, München
- Löwisch (1999), Löwisch, Manfred, Die Neuregelung der 630-Mark-Verträge: Gesetzesinhalt und Handlungsalternativen, Betriebs-Berater, 54. Jg., Ausgabe 14/1999, 08.04.1999
- Magvas (2001a), Magvas, Emil, Neuregelung der 630-DM-Jobs - Geringfügige Beschäftigung aus betrieblicher Perspektive, IAB-Kurzbericht, Ausgabe 18/2001, 2001
- Magvas (2001b), Magvas, Emil, Neuregelung der 630-DM-Jobs - Sturm im Wasserglas, IAB Materialien, Ausgabe 3/2001, 2002, Seiten 10-11

- Merten (1998), Merten, Detlef, Die Ausweitung der Sozialversicherungspflicht und die Grenzen der Verfassung, Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 7. Jg., Ausgabe 12/1998, 15.12.1998, Seiten 545-592
- NWB (2003), Neue-Wirtschafts-Briefe Beilage, Geringfügigkeits-Richtlinien, 5/2003, 2003
- Ochel (2002), Ochel, Wolfgang / Werding, Martin, Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission, ifo-Schnelldienst, Ausgabe 15/2002, 2002
- Ochs (1997), Ochs, Christiane, Mittendrin und trotzdem draußen - geringfügige Beschäftigung, WSI-Mitteilungen, Ausgabe 9/1997, 1997, Seiten 640-650
- Ochs (1999), Ochs, Christiane, Die unendliche Geschichte - Zur Reform der geringfügigen Beschäftigung, WSI-Mitteilungen, Ausgabe 4/1999, 1999, Seiten 223-233
- Reineck (1992), Reineck, Wolfgang, Modifizierung oder Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse - Ein aktueller Meinungsstreit, Deutsche Rentenversicherung 1992, Seiten 175-199
- Riedel (1987), Riedel, Anne, Nicht nur die Arbeitszeit ist geringfügig, Mitbestimmung, Ausgabe 10/1987, 1987, Seiten 615-617
- Rische (1998), Rische, Herbert, Auswirkungen von Veränderungen in der Arbeitswelt auf die Alterssicherung, Amtliches Veröffentlichungsblatt - DAngVers, Jg. 45, Januar 1998
- Rombach (1999), Rombach, Wolfgang, Geringfügige Beschäftigung - Sozialverträglich eingeschränkt, Bundesarbeitsblatt, Ausgabe 5/1999, 1999, Seiten 10-13
- Rudolph (1998), Rudolph, Helmut, Geringfügige Beschäftigung mit steigender Tendenz, IAB-Werkstattbericht, Ausgabe 9/1998, 1998
- Rudolph (1999), Rudolph, Helmut, Geringfügige Beschäftigung - Das 630-DM-Gesetz: Was ändert sich für wen?, IAB Kurzbericht, Ausgabe 11/1999, 1999
- Schmidtbauer (1999), Schmidtbauer, Wilhelm / Bodemann, Dirk, Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung, 1999, Leitfaden-Verlag Sudholt
- Schönfeld (1999), Schönfeld, Wolfgang, Lexikon für das Lohnbüro - Arbeitslohn, Lohnsteuer und Sozialversicherung von A-Z; Stichwort "Geringfügige Beschäftigung", 1999, Seiten 222-229, Rehm Verlagsgruppe
- Schönfeld (1999), Schönfeld, Wolfgang, Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse - 630-DM-Jobs, 2001, Rehm Verlagsgruppe, 2. Auflage
- Schönfeld (2002), Schönfeld, Wolfgang, Lexikon für das Lohnbüro - Arbeitslohn, Lohnsteuer und Sozialversicherung von A-Z; Stichwort "Geringfügige Beschäftigung", 2002, Seiten 252-261, Rehm Verlagsgruppe
- Schreyer (2002a), Schreyer, Franziska, Unsichere Beschäftigung - Nicht nur ein Problem der Niedrigqualifizierten, IAB-Materialien, Ausgabe 3/2000, 2000, 1-2
- Schreyer (2002b), Schreyer, Franziska, BIBB/IAB-Erhebung - Unsichere Beschäftigung trifft vor allem die Niedrigqualifizierten, IAB-Kurzbericht, Ausgabe 15/2000, 2000

- Schulz-Weidner (1994), Schulz-Weidner, Wolfgang, Die sozialversicherungsrechtliche Geringfügigkeitsgrenze im Lichte der EG-Richtlinie 79/7, Deutsche Rentenversicherung , 1994, Seiten 60-77
- Schwarze (1989), Schwarze, Johannes / Schupp, Jürgen / Wagner, Gert, Geringfügige Beschäftigung - Eine Reform der gesetzlichen Regelungen ist wirtschafts- und sozialpolitisch sinnvoll, DIW-Wochenbericht, Ausgabe 56/1989, 1989, Seiten 595-601
- Schwarze (1990), Schwarze, Johannes, Probleme und Möglichkeiten bei der statistischen Erfassung geringfügiger Beschäftigung, Allgemeines statistisches Archiv, 74/1990, 1990, 345-360, Heidelberg
- Schwarze (1993), Schwarze, Johannes, Marktwirtschaftliche Möglichkeiten - zur Bedeutung der geringfügigen Beschäftigung - Zwei politikfähige Vorschläge, Sozialer Fortschritt, Ausgabe 2/1993, 1993, Seiten 42-48
- Schwarze (1997a), Schwarze, Johannes / Schupp, Jürgen / Wagner, Gert, Erwerbstätigkeit unterschätzt Beschäftigung um 2 Millionen Personen, DIW - Wochenbericht , Ausgabe 38/1997, 1997
- Schwarze (1997b), Schwarze, Johannes, Nebenerwerbstätigkeit in Deutschland nimmt zu - Zur Frage der Versicherungspflicht, DIW - Wochenbericht, Ausgabe 22/1997, 1997, Berlin
- Schwarze (1997c), Schwarze, Johannes / Meinhardt, Volker / Schupp, Jürgen / Wagner, Gert, Einführung der Sozialversicherungspflicht für 610-DM-Jobs und Abschaffung der Pauschalbesteuerung, DIW-Wochenbericht, Ausgabe 45/1997, 1997
- Schwarze (1997d), Schwarze, Johannes, Wer trägt die pauschale Lohnsteuer bei geringfügiger Beschäftigung ? - Eine Inzidenzanalyse der Stundenlöhne abhängig erwerbstätiger Frauen, DIW - Diskussionspapiere, Nr. 154, Nov. 1997, Berlin
- Schwarze (1998), Schwarze, Johannes, Die Reform der geringfügigen Beschäftigten und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen, DIW – Diskussionspapiere, Nr. 165, März 1998
- Schwarze (1999), Schwarze, Johannes / Heineck, Guido, Rückgang der Nebenerwerbstätigkeit durch Einführung der Sozialversicherungspflicht wird überschätzt, DIW-Wochenbericht , Ausgabe 37/1999, 1999, Berlin
- Schwarze (2001a), Schwarze, Johannes / Heineck, Guido, Keine dramatischen Effekte nach der Reform der geringfügigen Beschäftigung, DIW - Wochenbericht, Ausgabe 21/2001, 2001, Berlin
- Schwarze (2001b), Schwarze, Johannes / Heineck, Guido, Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung - Eine Evaluation des 630-DM-Jobs-Reformgesetzes, DIW Diskussionspapier Nr. 257, Juli 2001, Berlin

- Seifert, H. (1996), Seifert, Hartmut, Sozialversicherungsfreie Beschäftigung: Verlierende und Gewinnende, Soziale Sicherheit, Ausgabe 5/1996, 1996, Seiten 184-189
- Seifert, M. (1999), Seifert, Michael; Hrsg.: DIHT, Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse - Wie sind 630-Mark-Jobs jetzt abzurechnen, April 1999, Bonn
- Sozialpolitische Information (1999), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 630-Mark-Jobs, Sozialpolitische Informationen, 26.01.2000
- Statistisches Bundesamt (1997), Statistisches Bundesamt, Drei Viertel aller geringfügig Beschäftigten sind Frauen, Pressemitteilung, 12.11.1997
- Steinmeier (2000), Steinmeier, Walter, Neue Wege gemeinsamer Beschäftigungspolitik, Arbeitsdirektoren-Tagung der Hans-Böckler Stiftung, 18.05.2000
- Süddeutsche Zeitung (18.07.2003), Reform schafft fast eine Millionen Minijobs, 18.07.2003
- Süddeutsche Zeitung (22.07.2003), Bundesanstalt bezweifelt Angaben zu Minijobs, 22.07.2003, 6
- Ulrich (1979), Ulrich, Peter / Hill, Wilhelm, in: Raffée, Hans / Abel, Bodo (Hrsg.):Wissenschaftstheoretische Grundfragen der Wirtschaftswissenschaften, 1979, Vahlen Verlag, München
- VDR (2000), Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Neuregelung bei 630-Mark-Jobs finanziell erfolgreich und Kurzfristig beschäftigt oder nicht?, VDR-Info, Ausgabe 2/2000, 17.04.2000, Seiten 3-7
- VDR (1997), Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Ausschüsse für Arbeit und Sozialordnung und des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Einbeziehung geringfügig Beschäftigter in die gesetzliche Sozialversicherung, Ausschussdrucksache 13/290, 10.12.1997
- Wagner (1998a), Wagner, Gert, Teilzeitbeschäftigung zu Lasten der Vollzeiterwerbstätigkeit, DIW - Wochenbericht, Ausgabe 44/1998, 1999
- Wagner (1998b), Wagner, Gert, Die Reform der 620-DM-Jobs: Stückwerk, DIW-Wochenbericht , Ausgabe 49/1998, 1998, Berlin
- Weber (1998), Weber, Axel, Ordnungspolitische Probleme an der Schnittstelle von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Sicherung am Beispiel geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, Beiträge zur sozialen Ordnungspolitik, 1998, Nomos-Verlagsgesellschaft, Seiten 43-60
- Weinkopf (1997), Weinkopf, Claudia, Geringfügige Beschäftigung - Rechtliche Gestaltung, empirische Befunde, Gestaltungsvorschläge, Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik NRW, Nr. 1997 - 08, 1997
- Wissenschaftlicher Beirat (2002), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Die Hartz-Reform - ein Beitrag zur Lösung des

Beschäftigungsproblems; Gutachten zu den Maßnahmen der Hartz-Reform,
16.11.2002

Wöhler (1999), Wöhler, Andreas / Heyer, Gerd, Geringfügige Beschäftigung - Daten und
Fakten, Bundesarbeitsblatt, Ausgabe 12/1999, 1999, Seiten 11-15

Anhang

Interviewprotokolle

Erläuterungen:

a) Unternehmer

- Geschäftsführender Mitinhaber eines überregional tätigen Gebäudereinigerunternehmens (**GR**)
- Kaufmännischer Leiter eines Gastronomieunternehmens mit circa 140 Mitarbeitern und mehreren Gastronomiebetrieben (**GA**)
- Vorsitzender Geschäftsführer einer privaten Fachhochschule mit mehreren angeschlossenen privatwirtschaftlichen Dienstleistungsbetrieben (**DL**)
- Personalleiter einer städtischen Bühne mit insgesamt rund 750 Festangestellten (**SB**)

b) Unternehmensverbände

- Vertreter des Bundesinnungsverbandes des Gebäudereinigerhandwerks in Bonn (**GRI** – Gebäudereiniger Innung)
- Vertreter der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen e.V., zugleich zuständig für den Landesarbeitgeberverband Metall NRW, dem Landesverband der Metall- und Elektroindustrie (**AGN**)

c) Politiker

- Bundestagsabgeordneter FDP (**FDP**)
- Landtagsabgeordneter FDP (**FDP-NRW** – FDP Nordrhein-Westfalen)
- Bundestagsabgeordneter Bündnis 90/Die Grünen (**BNG**)
- Ehemaliger Bundestagsabgeordneter SPD (**SPD**)

d) Institute

- Leitender Mitarbeiter des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln (**IWK**)
- Fachübergreifend tätiger und leitender Mitarbeiter des Instituts der deutschen Wirtschaft, Berlin (**IWB**)

Anmerkung:

Kursiv gedruckte Stellen wurde eingefügt um den Sinn des Satzes zu erhalten bzw. gewährleisten.

a) Unternehmen

GR

Verfasser: Wie viele reguläre und geringfügig Beschäftigte hatten Sie vor und nach der gesetzlichen Neuregelung im Jahr 1999?

GR: Wir hatten etwa 5.000 Mitarbeiter, davon ca. 2600 Geringverdiener Mir haben die Geringverdiener sowieso nie geschmeckt. Und in der damaligen Vorgabe wurden die ja auch massiv verteuert – kostenmäßig. Unser Ziel war damals praktisch diese 2.600 Stellen zu halbieren. Also auf 1.300 abzubauen und die durch Teilzeit oder Vollzeit zu ersetzen. Dieses Ziel war auch kostenmäßig zu beachten. Wir sind dann hingegangen und hatten im Endeffekt dann auch das Ziel erreicht indem wir nach der Umstrukturierung etwa 1.000 Arbeitsverhältnisse weniger hatten. Und damit würde ich mal sagen, haben wir unser persönliches Ziel erreicht aber die Kosten haben wir darüber nicht so gut in den Griff bekommen. Hat nicht ganz funktioniert. Jetzt haben wir die Situation, dass der Gesetzgeber diese Handlungsweise um 180 Grad gedreht hat. Durch die jetzige Norm. Diese Umorganisation war auch ein hohes Risiko und sehr aufwendig. Es war für uns eine hohe Belastung. Wir haben allerdings 6 Monate vor der Gesetzesänderung bereits damit begonnen.

N: Hat auch die Verwaltung der Mini-Jobs zu einem merklichen Kostenanstieg geführt?

GR: Nein in dem Fall hatten wir eine Kosteneinsparung, weil wir 1.000 Löhne weniger haben. Das war nachher einfacher zu Händeln durch unser Team hier in der Zentrale. ... Die Löhne im Lohnbüro wurden einfach geführt. Wobei wir aber Geringverdiener und Normalverdiener in gleicher Weise behandeln. Vom Einstellungsformular bis zur Personalakte.

N: Der kriegt also auch einen Arbeitsvertrag.

GR: Ja, völlig normal. Das kommt aber auch aus dem Sozialbereich und den Tarifen, die Gleichstellungen in den Nebenkosten. Der Urlaubsanspruch ist gleich. Jahressondervergütung ist gleich. Wenn Sie es korrekt behandeln. Das ist der Unterschied in unserer Branche. Wir zeichnen uns dadurch aus, aber da zahlt uns keiner mehr für.

Verfasser: Wenn so viele geringfügig Beschäftigte ersetzt werden mussten, war es aber doch ein erheblicher Aufwand?

GR: Es war einmal eine Reduktion des Arbeitnehmerangebots ganz massiv. Was uns zu schaffen machte. Wir bekamen keine Leute mehr. Es war sehr belastend. Teilweise hat diese Umstellung Kollegen veranlasst bis zu 20-25% die Preise zu erhöhen Es ist kurios ... diese Schwierigkeiten, die uns die Verwaltung und die Steuergesetzgebung macht, dadurch dass wir uns so perfekt darauf eingestellt haben, haben wir dadurch einen Wettbewerbsvorteil erhalten. D.h. der kleine mittlere der ist sehr oft – und das hat auch

einigen Unternehmen das Licht ausgemacht, der ist damit überfordert. Die Retourkutsche kommt nämlich nach vier Jahren, wenn die Landesversicherungsanstalt kommt und im Rahmen von Prüfungen Nachforderungen stellt, die die Unternehmen dann nicht mehr verkraften. Und wir haben seit 20 Jahren LVA-Prüfungen ohne Nachzahlungen im Haus. Wir haben hier eine Holding, die das ganze Geschäft für die Betriebe draußen macht. Die Betriebe sind dadurch nicht belastet, aber wir müssen hier wirklich Spezialisten haben, die das ganze hier beherrschen. Wir haben von hier aus Internetleitungen in unsere Betriebe, so dass die Betriebe mit Zugangsmöglichkeiten eben auch alle Dinge hier abstimmen können.

Verfasser: Sind aufgrund der Umstrukturierung bei Ihnen sozialversicherungspflichtige Jobs entstanden?

GR: Ja, wir haben 500 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze umgewandelt aufgrund dieser Reform. Was natürlich ein Kraftakt war. In der Kostenbelastung, usw. Und Sie können ja die Differenz ziehen. Wir haben 1.400 sozialversicherungsfreie abgeschafft und daraus sind im Endeffekt knapp 500 Sozialversicherungspflichtige mehr geworden.

Verfasser: Ganz besonders belastet waren nebenberuflich geringfügig Beschäftigte ...

GR: Ja. Wir haben in den Ballungszentren natürlich wie in München die Umstellung voll auf unsere Kappe genommen, um die Leute nicht zu verlieren. Da haben wir teilweise die Mehrkosten von bis 20 % übernommen. Weil in den Regionen einfach keine Arbeitskräfte zu bekommen waren.

Verfasser: Wurden bei Einführung der Neuregelung alle Arbeitsverträge geändert?

GR: Ja, alle Arbeitsverträge wurden geändert. Dann haben wir ja noch die Verpflichtungen aus den Belehrungen. Das sind die Anlagen wo bestimmte Klärungen noch dokumentiert werden. Das ist sehr wichtig für die Prüfungen später. Das ist sehr umfangreich. Sie müssen sich ja als Unternehmen absichern. Ohne so was läuft hier kein Lohn.

Verfasser: D.h. da steht dann auch drin, dass er keine andere Tätigkeit ausüben darf?

GR: Ja. Das muss vor Ort ausgefüllt werden. Muss zu uns geschickt werden. Muss hier kontrolliert. Verarbeitet werden. Und dann läuft das.

Verfasser: Das bekommt ein kleiner Betrieb so nicht hin?

GR: Nein. Wir haben uns halt auf perfekte Art und Weise auf die komplizierte deutsche Arbeits- und Sozialgesetzgebung eingestellt.

Verfasser: Es wird ja immer angeführt, dass die Nebenkosten überwältigt werden können. Auch schon damals. Sie sagten es gibt keinen Unterschied beim Lohn zwischen geringfügig Beschäftigten und bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten.

GR: Früher konnten wir die pauschale Lohnsteuer abziehen. Das ist heute nicht mehr so. Das hat dann zu einer Reduktion des Stundenvolumens geführt um die Grenzen nicht zu

überschreiten. Wir konnten Leute geringfügig vor 5-6 Jahren noch für 2 Stunden beschäftigen. Jetzt werden die alle für 1,75 Std. beschäftigt.

Verfasser: Was halten Sie von der neuen Regelung zum 01.04.2003?

GR: Also wir können Ihnen sagen, wir haben in einer Tochterfirma in xxx (*Name einer Stadt*). Wir haben bis vor einem halben Jahr auf eine Annonce fünf Bewerbungen erhalten. Und seit dem April 2003 jetzt melden sich 100, 120 Bewerber. Es liegt einmal daran, dass die Hauptarbeitsverhältnisse ergänzt werden können um ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis im korrekten Bereich. Es gibt doch viele Leute, die mit ihrer 35 Stunden-Woche und ihrer Freizeit nichts anfangen können oder sich die Freizeit und den Urlaub nicht erlauben können bei einer 35-Stunden-Woche und die dann gerne zu ihren 7 Stunden ... zu uns kommen und dann noch zwei Stunden hinzuarbeiten.

Verfasser: Warum setzen Sie geringfügig Beschäftigte ein?

GR: Der erste ist immer die Arbeitszeit, die wir vom Kunden zur Verfügung gestellt bekommen. Nehmen Sie mal Kaufhäuser, da können Sie entweder von 6:00 Uhr bis 7:30 Uhr oder 6:30 bis 8:00 Uhr rein. Dann müssen Sie da raus sein. Oder nach 20:00 Uhr. Das ist halt der Hauptgrund. Früher war es auch noch der Grund: Kostengrund. Geringverdiener waren früher – immer vorausgesetzt man zahlt Tarif und Sozialleistungen – waren die geringfügig Beschäftigten günstiger. Und ich würde sagen, die nicht seriös arbeitenden Firmen, die nutzen die Geringverdiener nach wie vor zur Manipulation.

Verfasser: Ist kurzfristige Beschäftigung bei Ihnen ein Thema?

GR: Ja, wir haben also Abteilungen für Bau- und Sonderreinigung.

Verfasser: Gab es bei Ihnen viele Fälle der freiwilligen Aufstockungen der Sozialversicherungsbeiträge?

GR: Ja, es 10 im gesamten Unternehmen

Verfasser: Welche Änderungen würden Sie sich im Teilzeit- bzw. Niedriglohnbereich noch wünschen?

GR: Ich denke – ich kenne jetzt die Auswirkungen der Neuregelung nicht im Detail – aber diese Öffnung halte ich für ausreichend.

Verfasser: Wenn man betriebswirtschaftlich denkt, muss man natürlich gegeneinander abwägen: was bringt mehr?

GR: Ja, klar, das war ja auch damals für mich der Anlass zu sagen, wir wollen weg von der Anzahl der geringfügigen Beschäftigten hin zu stabilen Arbeitsverhältnissen. Aber ich denke die jetzige Regelung. ... Das wird sehr interessant, ich bekomme diese Zahlen jetzt halbjährlich aufbereitet und ich will sehen, was die Gesetzgebung jetzt für Gesamtauswirkungen hat.

GA

Verfasser: Wie hat sich die Neuregelung in Ihren Betrieben ausgewirkt?

GA: Im Prinzip hat die Neuregelung bei uns keine großen Auswirkungen gehabt. Was die geringfügigen Beschäftigten angeht: Wir hatten etwa 19 Personen vor der Neuregelung in 1999 und danach hatten wir 17. Es ist also fast gleich geblieben. Das ist die natürliche Fluktuation.

Verfasser: Setzen Sie auch kurzfristig Beschäftigte ein?

GA: Die kurzfristigen Beschäftigten arbeiten hier nur im Saisonbereich.

Verfasser: Da muss man natürlich das Kriterium der Berufsmäßigkeit beachtet werden.

GA: Dafür hat sich der Sozialversicherungsprüfer das letzte mal gar nicht interessiert. ... Wenn kurzfristige Beschäftigung, dann haben wir die in der Saison ein oder zwei Monate beschäftigt. Und da war die Berufsmäßigkeit nie ein Thema, weil man das andere Kriterium der Einsatzzeit geprüft hat. Das war dem Prüfer egal. Die kurzfristige Beschäftigung ist nur interessant für unsere Catering-Unternehmen, weil wir dort nur punktuell und nicht regelmäßig beschäftigten.

Verfasser: Aber überwiegend wird kurzfristige Beschäftigung mit dem 2-Monats-Zeitraum und nicht mit der 50-Tage-Regelung eingesetzt?

GA: Eher die 2 Monate als die 50 Tage. Als regelmäßiges Arbeitsverhältnis ist mir das zu heikel.

Verfasser: Außerdem braucht man einen Rahmenarbeitsvertrag.

GA: Die Auflagen sind so heftig, dass mir der Beschäftigte dann bei der Betriebsprüfung hinten raus fällt. Und dann zahle ich.

Verfasser: Und von den Leuten bekommen Sie das Geld nicht wieder?

GA: Nein, die sagen dann: Wieso? Du hättest mich doch ordnungsgemäß abrechnen können. Und dazu bin ich ja laut Gesetz auch verpflichtet. Also habe ich sowieso den schwarzen Peter. Ich kann dem Prüfer nicht sagen, ich habe einen Fehler gemacht. Da können Sie haftungsmäßig gar nichts machen. Da lacht der Sie aus.

Verfasser: Was können Sie über die Haftung für Lohnsteuer und Sozialversicherung im Rahmen von Prüfungen sagen?

GA: Bei der alten Regelung waren wir da ziemlich oft gekniffen. Wir haben Verträge entworfen, wo wir versucht haben Mehrfachbeschäftigung auszuschließen. Aber es funktioniert nicht. Sie haben keinen Anspruch darauf. Das ist ihr Problem. Wenn Sie eine Doppelbeschäftigung haben, können Sie versuchen ihn zu verklagen. Sie kriegen dann kein Geld und schicken dann noch Anwaltskosten hinterher. ... Da hatten wir in der Vergangenheit: Doppelbeschäftigung. Wir dachten, der wer nur bei uns beschäftigt. Das Problem können Sie mit der neuen Regelung (ab 01.04.2003) ausschließen. Da können Sie sich von befreien, indem Sie ganz klar sagen: „du bescheinigst uns hier, dass das hier

dein Erstarbeitsverhältnis ist, wenn du das nicht tust, dann sieh zu, wie du deine Sozialversicherung bezahlst“. Weil da ist man auch beim Sozialversicherungsträger entlastet. Wir haben immer für diese kleinen Aushilfsverhältnisse Verträge und weisen explizit darauf hin. Der Arbeitnehmer weiß dann auch, wenn er in beiden Arbeitsverhältnissen über die Grenzen kommt, dann ist das sein Problem.

Verfasser: Gerade bei geringfügig Beschäftigten mit Hauptarbeitsverhältnis. Dann kam es ja generell zu vollen Sozialversicherungsbeiträgen.

GA: Genau, da mussten Sie dann anschließend 40% auf die Lohnkosten bezahlen. Das sind ja auch diese vielen Fallstricke, die es in der 1999-er Regelung gab. Da konnte man nicht mehr durchblicken.

Verfasser: Wie sieht es aus mit der Meldepflicht? Wie problematisch sehen Sie die zunehmende Bürokratisierung bei den Mini-Jobs?

GA: Nein, aber es gab gutes Informationsmaterial. Das war teilweise von den Krankenkassen, teilweise von der Datev. Wobei, das was die Datev zur der neuen Regelung hat, noch besser ist. ... Unsere damalige Lohnsachbearbeiterin die ist damit überhaupt nicht klar gekommen. Das was problematisch bei diesen Geschichten war, Sie hatten 15 Varianten gehabt. Verschiedene Schlüsselungen, die atypisch waren zu dem was man vorher hatte. ... Aber im Prinzip war dann irgendwann für uns klar, den beschäftigten wir in dieser Variante, den anderen so. Das musste man sich einfach nur merken. Das hat die nicht verstanden. Das war der zuviel. ... Früher hatten wir drei Krankenkassen. Wir verwalten heute in allen Betrieben ca. 30 Krankenkassen. Alle Nase lang ändert eine den Beitragssatz.

Verfasser: Fanden Sie, dass die Neuregelung sehr kurzfristig kam?

GA: Im Prinzip war das Zeitfenster – das war eine Einarbeitungszeit von circa 3 Monaten. Das war ausreichend. Was ich nur albern finde, genauso wie jetzt auch, warum macht man so was immer mitten im Jahr. Wir alle haben das Wirtschaftsjahr 01.01.-31.12.. Warum können wir so eine Regelung nicht zum 31.12. machen. Diese Mitten-im-Jahr-Lösung ist Unsinn. Das macht einen Verwaltungsaufwand.

Verfasser: Was schätzen Sie, wie viele Leute ab dem 01.04.1999 schwarz gearbeitet haben, die eigentlich als geringfügig Beschäftigte hätten laufen müssen?

GA: Ich schätze mal von den ursprünglichen Beschäftigungsverhältnissen, die es gab, etwa ein Drittel der vorher geringfügig Beschäftigten. ... Bei uns nicht.

Verfasser: Wer hat bei den beiden Fällen, die nach der Reform nicht mehr bei Ihnen gearbeitet haben, gekündigt?

GA: Die Arbeitnehmer selber. ... Die Schwierigkeit in der Gastronomiebranche allgemein ist eben das Problem, dass die meisten Mitarbeiter nur auf den Nettolohn gucken und auf das was sie Brutto verdienen. Mir ist es egal, ob ich eine Steuerklasse V habe. Der kriegt

genauso dasselbe Brutto wie der andere. Das ist ja nicht mein Problem, dass sein Partner dann eben durch Steuerklasse III mehr netto hat. Dann kommen die Diskussionen ja immer auf: „Dafür gehe ich ja nicht arbeiten!“. Die vergessen immer dabei, wenn beide über Steuerklasse IV arbeiten, dann sieht das wieder anders aus.

Verfasser: Warum setzen Sie nicht mehr geringfügig Beschäftigte ein?

GA: Sie müssen aufpassen, dass Sie auch Qualität haben. Und Sie brauchen die Leute und die müssen auch wieder erkannt werden. Wenn Sie da in Ihre Stammkneipe gehen und da bedient Sie jedes Mal ein anderer, dann ist der Bezug nicht da. Aber dafür ist derjenige, der bei mir 3 oder 4 Tage arbeitet oder vielleicht sogar 5 Tage, ganz anders motiviert, weil das ist sein Arbeitsplatz, das ist sein Einkommen. Die klassische Aushilfe ist sehr ungewöhnlich. Normalerweise bleiben die maximal ein Jahr. Eher unterjährig, so dass Sie dann neu beschaffen müssen, einarbeiten, und und und. Das rechnet keiner rein. Die gucken nur auf Ihre Personalkosten aber welche Probleme sie mit all denen haben, das wird gnadenlos verdrängt.

Verfasser: Was sind die Hauptprobleme, mit denen die Gastronomie zu kämpfen hat?

GA: Lohnkosten. ... Wenn Sie ehrlich die Kosten ermitteln, dann haben Sie das Problem, dass Sie Lohnkosten produzieren, die liegen bei 42 %. Sie müssen aber in einem Gastronomiebetrieb wenn Sie so wie wir auch als Regiebetrieb arbeiten, eigentlich 38 bis 39% schaffen. Weil ... in unsere Branche 70 – 80% nur folgende Kosten sind: Wareneinsatz und Personal. Wenn man auf der Personalseite sieht, sind es ganz klar die Lohnnebenkosten. Wir haben im Prinzip dieses Jahr Lohnkostenzuwächse, ohne dass wir Gehälter mehr bezahlt haben, zwischen 1 und 2 % nur durch die Krankenkassen und Rentenversicherungen. Das macht es zum Problem. Die Mitarbeiter stehen schon bei Ihnen auf der Matte, weil sie auch weniger Netto haben. Wollen also mehr Gehalt haben. Aufgrund der konjunkturellen Schwierigkeiten, die wir momentan haben, kommt da somit noch ein Zusatzproblem. Wenn Sie dann gegen Betriebe konkurrieren, die keine Betriebsprüfung hatten, die nicht kontrolliert werden, also ihr eigenes Schwarzmodell machen, haben Sie auch ein Personalbeschaffungsproblem. Weil die natürlich sagen, gehe ich besser da hin und kassiere ... Die Leute interessieren sich nur für das Netto und nicht dafür, dass sie keine Altersvorsorge und soziale Absicherung haben. Das interessiert die alle nicht. Da haben wir ein Problem. ... Wir können am Verkauf nicht drehen. Wir können die Preise nicht hoch setzen weil die Gastronomie mit der Euro-Einführung sowieso ein schlechtes Image hat.

DL

Verfasser: Wie viele Mitarbeiter und Betriebe unterhalten Sie?

DL: Insgesamt vereinigen wir hier unter einem Dach ca. 8 verschiedene rechtlich selbständige Firmen. Insgesamt haben wir rund 350 fest angestellte Mitarbeiter hier und die gleiche Menge noch mal als Freie (= freie Mitarbeiter)

Verfasser: Wie waren die Auswirkungen der Neuregelung auf Ihr Unternehmen?

DL: Für uns war es eher ein Thema am Rand. Wir hatten so circa 8 geringfügig Beschäftigte. ... Die studentischen Hilfskräfte konnte man aber auch anders laufen lassen.

Verfasser: Setzen Sie auch kurzfristig Beschäftigte ein?

DL: Ja, Studenten.

Verfasser: Das machen Sie vermutlich dann verstärkt seit der Neuregelung.

DL: Ja, richtig.

Verfasser: Haben Sie die geringfügig Beschäftigten alle halten können nach der Neuregelung oder haben die durchweg gekündigt?

DL: Nein, wir haben im Grunde genommen draufgesattelt. D.h. im Grunde genommen haben wir die Rahmenbedingungen einschließlich Einkommen verbessert. Also weniger Arbeitsleistung für mehr Lohn.

Verfasser: Sie haben also die negativen Wirkungen ausgeglichen. Waren das hauptsächlich Studenten?

DL: Nein, das waren auch Frührentner zum Beispiel als Abendhausmeister. ... Es ist schwierig zuverlässige Leute zu finden und deswegen haben wir drauf gezahlt. ... Und insoweit studentische Aushilfen, die teilweise im Labor sich was hinzu verdient haben.

Verfasser: Was sind die Vorteile geringfügiger Beschäftigung für Ihr Unternehmen?

DL: ... es waren primär keine Kostengründe, sondern weil es kleine Aufgabengebiete waren, die aber zu leisten waren und aber sonst nicht geleitet hätten werden können ... von der Vollzeitstelle. Und da finde ich es besser, 3 zuverlässige Rentner, die präzise sind und die froh sind, wenn sie abends mal da sind, weil sie so noch soziale Kontakte haben. ... Es geht oft auch nicht nur ums Geld, sondern dass auch ein Rentner mit 62 noch mal vor die Türe kommt.

Verfasser: Halten Sie die Geringfügigkeitsregelungen für zu kompliziert?

DL: Wir haben eine Gehaltsbuchhalterin, wir machen 80% aller Personalabrechnungen selber. 20% geben wir raus. Die war damals einmal auf einer Schulung bei der LVA, AOK, Das war eine 1-Tages-Schulung. Dann kam die zurück und hat die Hände über dem Kopf zusammen geschlagen. ... Es hat uns halt nicht so fürchterlich beschäftigt aufgrund der geringen Anzahl. ... Bei den studentischen Kräften, die die 50-Tage hatten, hat sich ja nichts geändert.

Verfasser: Wie beurteilen Sie die Hemmwirkung der starren Geringfügigkeitsgrenze?

DL: Also ich finde die Regelung ab 2003 schon total vereinfachend. Es sind auch nicht so viele Fallen drin, was die Stunden pro Woche angeht. Ich muss auf einen bestimmten Betrag kommen. Aber wenn ich vorher mal eine Stunde zuviel hatte aber noch unter dem Betrag war, musste man dann immer fuschen – alle haben es getan. Und dieses nachhalten und zwei Stundenzettel führen ist einfach weg. ... Und früher wurde das auch mehr geprüft. ... Es ist viel einfacher geworden. Jetzt machen wir uns nicht so viele Gedanken was diese 400-€-Grenze angeht, weil da haben wir nicht so viele Nachfragebedarf, weil das Land – zumindest da wo wir öffentliche Mittel kriegen – lässt die Refinanzierung von geringfügig Beschäftigten gar nicht zu. Da muss ich immer normale Verträge machen. Sonst kriege ich keine öffentlichen Mittel. ... Wir haben seit Anfang des Jahres eine Wäscherei. Da wird jetzt ein Thema ... verstärkt aufkommen, damit wir Überkapazitäten fahren können. ... Das ist ein Bereich, wo wir mit Sicherheit massiv zulegen werden, was die geringfügige Beschäftigung angeht. Weil das ist eine Branche ... da bekommt man dann noch eine Tonne mehr zu waschen und man muss das dann Samstag machen. ... Und das geht dann halt mit geringfügig Beschäftigten am besten.

Verfasser: Wie beurteilen Sie insgesamt die Neuregelung zum 01.04.2003?

DL: Ja, das ist einfacher geworden. Wobei, wir denken auch darüber nach, wenn wir jetzt nach der Neuregelung ... wenn wir Mitarbeiter haben die ausscheiden, ob wir die nicht durch geringfügig Beschäftigte ersetzen können. Insbesondere dann, wenn es sich um Teilzeitbeschäftigte handelt. Bei der Festlegung von Arbeitszeiten von Teilzeitkräften – 18 Stunden die Woche ist man eigentlich dermaßen unflexibel, ... dass wenn ich stattdessen zwei geringfügig Beschäftigte habe, bin ich flexibler.

Verfasser: Und man wird auch nicht mehr so bestraft, wenn man zwei Euro drüber ist ...

DL: Mit Sicherheit. Wir haben auch jetzt seit dem 01.04.2003 eine Riesenzunahme an geringfügig Beschäftigten worauf ja auch alle mit Recht drauf stolz sind. Auf der anderen Seite sehe ich auch – nicht unbedingt in unserer Branche – dass man Voll- oder Teilzeitstellen umwandelt. ... Und das kann ja wieder nicht der Sinn sein. Weil 400 € kann eigentlich nur ein Zusatzbrot sein. Weil leben davon kann man nicht außer man bezieht Sozialhilfe plus. ... Ich weiß es gerade bei Wäschereien, die jetzt massiv umgestellt haben. ... Wo ich aber auch ein Missbrauchsthema sehe ist bei der Ich-AG. Weil da habe ich ja wirklich so viele Pseudo-Selbständige. Und was ist das für eine Ich-AG, die durch 5 Wäschereien fährt und Hemden bügelt. Die ist viermal geringfügig beschäftigt, eigentlich.

Verfasser: Also somit sozialversicherungspflichtig beschäftigt?

DL: Ja, aber wenn sie vier Kunden hat. Das ist halt so. Oder die Ich-AG, die in fünf Privathaushalten putzt. Wo ist die versichert? Ist die mit 60 dann selbständige Sozialhilfeempfängerin? ...

SB

Verfasser: Wie hoch ist die Gesamtbeschäftigtenzahl?

SB: Wenn man die Mitarbeiterzahl nimmt, liegen wir bei den Bühnen mit Festbeschäftigten bei rund 750 Leuten etwa. Stellenplanmäßig, ganztagsbezogen, haben wir dann ungefähr 100 weniger. Wir haben 750 Mitarbeiter fest. Wir haben dann natürlich sehr viele Gäste hier im Hause.

Verfasser: Kam es bei Ihnen zu Massenkündigung unmittelbar nach Inkrafttreten der Neuregelung?

SB: Nein, das ist genau der Punkt, warum ich mich irgendwo über die öffentliche Darstellung über dieses Gesetz auch geärgert habe. Ich denke man muss das wirklich ein bisschen differenzierter sehen und aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten. Das Gesetz fand ich positiv, weil es ja dazu führte, dass die Sozialversicherungen für eine Reihe Leute geöffnet oder auch zwangsweise geöffnet wurde. Für uns hatte es überhaupt keine Auswirkungen – gut, es hatte finanzielle Auswirkungen -. ... Das war bei uns der Nachteil, das wir die 22% als Kosten oben drauf bekommen haben. Ansonsten auf Steuerkarte abgerechnet haben. Studenten waren bei uns beschäftigt. Die haben gar keine Steuern gezahlt. Die Steuerklasse 1 setzte doch erst weit oberhalb dieser Grenze an. Das war natürlich administrativer Aufwand ... schon da. Man musste immer die Steuerkarte einsammeln. Nachweisen mussten die das schon. Aber es wurde nie was abgeführt.

Verfasser: Wie viele geringfügig Beschäftigte haben Sie nach alter Regelung, vor dem 01.04.1999 eingesetzt und wie viele waren es nach der Gesetzesänderung?

SB: Wir hatten etwa in Spitzenzeiten 120, wenn wir alle unsere Stellen besetzt hatten. Da hat sich durch dieses Gesetz nichts daran geändert. Das kam durch eine andere Regelung, durch eine tarifliche Regelung. Da haben wir erhebliche Probleme bekommen. Ab die gesetzliche Neuregelung hat bei uns überhaupt nichts bewirkt. Nun, gut es gab einiges an Mehraufwand.

Verfasser: Die geringfügig Beschäftigten wurden bei Ihnen fast ausschließlich über Lohnsteuerkarte abgerechnet und das hat sich auch nach der Neuregelung nicht geändert?

SB: Da es Studenten waren, haben wir nie pauschal versteuert.

Verfasser: Es waren somit nur ausschließlich geringfügig Beschäftigte, vor und nach der Reform?

SB: Ja, das haben wir ja ganz bewusst so gemacht. Wir haben also kostenbewusst gearbeitet und hatten manche Tätigkeiten ausschließlich mit solchen Beschäftigten gemacht. ... Wir sind ja ein Betrieb, der produktionsbezogene Arbeitsanfälle hat. Es gibt große Produktionen, da muss mal irgendwo rangeklotzt werden für kurze Zeit. Und dann ist wieder lange Zeit nichts. Und so haben wir uns dann halt mit Studenten beholfen, die

nicht unbedingt produktionsbezogen eingestellt, aber die Arbeitsverträge auch so gestaltet, dass man die mehr oder weniger auf Abruf hatte. Und insofern die Zahl 120 war schon eine feste Zahl die im Laufe des Jahres dabei war, aber der Einsatz schwankte. Wir hatten eine Obergrenze beim Einkommen und haben uns eben immer an der Geringfügigkeitsgrenze orientiert. Nach unten offen.

Verfasser: Was sind die Vorteile und Nachteile geringfügiger Beschäftigung? Einen Punkt hatten Sie schon genannt: Die Flexibilität, d.h. die Abrufbarkeit bei Arbeitsspitzen und eben der zeitliche Einsatz. Was sind die weiteren Vorteile geringfügiger Beschäftigung?

SB: Es war für uns in erster Linie das Abdecken von Spitzen und damals war es noch ein weiterer Punkt, die Leute liefen außerhalb des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes. Was sich in den ganzen Kosten erheblich niedergeschlagen hat. Es gab ausdrückliche Regelungen in allen Tarifen im öffentlichen Dienst, dass geringfügig Beschäftigte nicht auf diesen Tarifverträgen erfasst sind. Das war für uns ein ganz wesentlicher Vorteil. ... Das ist 2002 aber auch bei uns geändert worden. Seit dem haben wir es in dieser Form auch nicht mehr laufen.

Verfasser: Das wäre jetzt ein klassischer Nachteil geringfügiger Beschäftigung.

SB: Bei vielen war es auch die Identifikation. Es muss am Abend der Vorhang aufgehen. Und wenn irgendwas schief läuft – alle klotzen ran. Alle möglichen Leuten machen alles möglich.

Verfasser: Wie haben Sie auf die Neuregelung zum 01.04.1999 und insbesondere auf die dadurch verursachte Kostensteigerung reagiert?

SB: Also wir hatten ... es kam zu Glück zeitgleich mit diesem X-Gutachten (*X: Name einer Unternehmensberatung*). Man hat uns immer vorgeworfen, dass wir nicht wirtschaften können. Das Ergebnis war das Gegenteil. Die haben gesagt, die haben so toll gespart. Die haben ja alles Mögliche schon getan. Im Gegenteil, die haben zu wenig. Ihr müsst denen ordentlich Geld nachschießen. Und dann – das war mehr oder weniger zeitgleich. Und dann kam doch von der Politik an uns die Frage, was braucht ihr denn noch so. Und da konnten wir das direkt mit verpacken. Wir haben uns das direkt von der Stadt geholt. Da hatten wir Glück. Sonst hätten wir natürlich über weitere Einsparungen reden müssen.

Verfasser: Wurden im Rahmen der Neuregelung die Arbeitsverträge neu gemacht? Was war dabei zu beachten?

SB: Es gab noch eine Besonderheit in dem Tarifrecht, die da lautete, dass auch die Studenten bis 20 Stunden Wochenarbeitszeit, vom Tarifvertrag erfasst sind, hatten wir ursprünglich mit den Studenten also immer so eine Arbeitszeit von 20 Stunden fixiert. Mit den 630 DM kollidierte das. Insofern haben wir dann eine Änderung in der Stundenzahl vorgenommen.

Verfasser: Setzen Sie auch kurzfristig Beschäftigte ein?

SB: Ja, aber jetzt weniger in diesem großen Maße. Ab und an hatten wir sicherlich mal Spitzen, kurzfristig Aushilfen beschäftigt. Wo es in der Praxis am größten eine Rolle gespielt hat, war im künstlerischen Bereich, Statisten. Aber jetzt diese 120, die ich angesprochen habe, das waren wirklich Aushilfen. ... Also im Statistenbereich kam das hin und wieder vor. Aber die großen Summen, bewegten sich bei den Aushilfen.

Verfasser: War das bei den kurzfristig Beschäftigten die 2 Monats- oder die 50-Tage-Regelung?

SB: Es war eher die 50-Tage-Regelung.

Verfasser: In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass arbeitsrechtliche Ansprüche der geringfügigen Arbeitnehmer nicht beachtet wurden. Wie wird das in Ihren Betrieben gehandhabt?

SB: ... irgendein Oberplatzeinweiser teilt die Leute ein und fragt: „kannst du morgen zu der Oper xy kommen?“. Dann sagt der, ich kann nicht. Ob, das Urlaub ist, wissen wir doch gar nicht. Ich bin mir sehr sicher, dass wir einigen Leuten schon so einige Ansprüche indirekt vorenthalten haben.

Verfasser: Halten Sie die Geringfügigkeitsregelungen für zu kompliziert? Wie haben Sie sich damals die Regelungen angeeignet?

SB: Wir hatten die Probleme bei der Verwaltung, ... was auch im großen darauf zurückzuführen ist, dass wir mit den Studenten gearbeitet haben. Die kommen aus allen Teilen der Republik. Die sind krankenversichert von bayrisch-Kongo bis Ostfriesland. Also insofern hatten wir dann ein großes Problem, weil wir Gott weiß welche Meldungen Gott weiß wohin schicken mussten. Das war ein sehr großes Problem.

Verfasser: Waren die Regelungen zu kompliziert, wurde das verstanden?

SB: Ja, das wurde verstanden. Das wurde damals auch sehr gut begleitet. ... die Barmer ... bietet immer wieder Schulungen an, wenn so Änderungen kommen. Und stehen aber auch, wenn man eine Frage hat, zur Verfügung.

Verfasser: Hielten Sie das Zeitfenster der Gesetzesumsetzung für zu kurz?

SB: Das erleben wir aber ständig. Wir haben schon andere Dinge erlebt.

Verfasser: Wie beurteilen Sie die Neuregelung zum 01.04.2003?

SB: Für uns war sie im Grunde genommen positiv, weil wir plötzlich höhere Einkommensgrenzen hatten. Also wir konnten letztendlich die Stunden aufstocken. Wie gesagt, wir hatten 2002 dann die tarifliche Änderung, die dazu führte, dass die Löhne heftig gestiegen sind. Und dann hatten wir plötzlich unsere Altregelung – 15 Stunden sind es und 630 DM – das passte so gar nicht mehr übereinander. Mit 15 Stunden war da nichts mehr. Und insofern hat uns das jetzt wieder gut getan. Wir mussten um die selbe Arbeitsleistung abrufen zu können, mehr Personen beschäftigen. Und jetzt bringt uns diese Erhöhung der Grenze von 325 auf 400 € hat uns wieder ein bisschen Luft

geschaffen. D.h. wir können wieder mit weniger Mitarbeitern dieselbe Stundenzahl abdecken. Wobei über 400 € gehen wir nicht. Die Gleitzone, da haben sich zwar meine Gehaltssachbearbeiter auch heftig drüber informiert, aber in der Praxis haben wir es noch nicht gehabt.

Verfasser: Wird das deswegen nicht gemacht, weil Sie sich schon so auf die Stundenbegrenzung eingeschossen haben oder weil die Regelung zu kompliziert ist.

SB: Nein, wir haben uns einmal eingeschossen und es ist in der Praxis auch gar nicht groß gefordert. Wir haben eben immer noch in erster Linie die Studenten beschäftigt.

Verfasser: Steht davon etwas im Arbeitsvertrag, dass sie bestätigen nicht noch woanders geringfügig beschäftigt zu sein?

SB: Nein, nicht im Arbeitsvertrag, aber zumindest, sie müssen uns alle eine Erklärung unterschreiben. Und wir haben durch diese Steuerkartengeschichte zumindest so halbwegs Sicherheit, dass es stimmt. Wenn ein Student uns Steuerkarte 1 einreicht, dann muss er woanders die 6 abgeben. ...

b) Verbände

GRI

Verfasser: Es kam durch die Gesetzesänderung zu massiven Lohnkostensteigerungen insbesondere bei nebenberuflich geringfügig Beschäftigten. Hat dies in Ihrer Branche zu Massenentlassungen geführt?

GRI: Massenentlassungen kann man das nicht nennen. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Arbeitnehmer von sich aus gekündigt haben. Die Arbeitgeber haben in der Regel nicht gekündigt, sondern eher umgekehrt. Für die, die im Nebenbereich gearbeitet haben waren hiervon betroffen. Durch Verrechnung mit dem Hauptjob von 630 DM verblieben nur noch 320 DM netto übrig. Das rentierte sich nicht mehr. Die Leute sind abgewandert in die Schattenwirtschaft, haben ganz aufgehört zu arbeiten oder sonst was. Es war wirklich ein Massenphänomen, wir haben allein aus dem Bereich 700.000 Beschäftigte insgesamt in unserer Branche. Wir haben ungefähr 30-40 % geringfügig Beschäftigte. Da gibt es verschiedenste Studien. Das schwankt zwischen 30 und 60%, je nachdem wie man es definiert. Wir haben die Erfahrung gemacht, ca. 80.000 Beschäftigte sind gegangen schlagartig über Nacht. So konnten Objekte nicht mehr betreut werden konnten und neue Objekte, die man gewonnen hatte in Ausschreibungen, man musste schnell Personal akquirieren. Das war nicht mehr zu finden. Es war keiner mehr bereit. Die Flexibilität war weg.

Verfasser: Waren es hauptsächlich die gestiegenen Lohnnebenkosten, die den Betrieben zu schaffen gemacht haben oder auch die gestiegenen Verwaltungskosten?

GRI: Lohnnebenkosten waren natürlich das Kernproblem, es wurde nicht mehr brutto gleich netto verdient. Vorher hatten wir diese pauschale Steuer. 22,9 % waren es letztendlich mit Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag. Die wurden intern auf die Arbeitnehmer abgewälzt, so dass die ein Nettogehalt erhalten haben. Das war ja ab dem 01.04.1999 nicht mehr möglich. Da war ja plötzlich die pauschale Sozialversicherung als Ersatz, die war aber nicht abwälzbar, die musste voll getragen werden. Das war eine gesetzliche Tarifierhöhung um 20% für die Arbeitnehmer, die dann ja plötzlich neben den anderen Arbeitnehmer bei gleicher Tätigkeit einen völlig anderen Verdienst hatte. Was von Verwaltungskosten die Betriebe enorm belastet hat, das war die Suche nach der richtigen Krankenkasse. Vor 1999 war das einfach, man hatte diese pauschale Steuer, die führte man ab. Alles in Ordnung. Nach der Neuregelung hat man diese pauschale Sozialversicherung und die war individuell abzuführen, an die Kasse die der Arbeitnehmer hat oder mal gehabt hat oder über Familienversicherung der Ehepartner hat oder wenn gar keine da war, dann hat man's irgendwohin abgeführt. Wie viel Krankenkassen gibt es mit allen einzelnen BKK's? Ich glaube ungefähr 300 Stück. Wir haben die Erfahrung gemacht, selbst mittelständische Betriebe, die sagen wir 400 – 500 Beschäftigte hatten, die hatten teilweise über 100 verschiedene Krankenkassen. Die haben Studenten, Schüler und wen nicht alles, sich reingeholt. Beschäftigte, die nichts anderes taten in der Verwaltung als für jeden Arbeitnehmer die richtige Krankenkasse raus zu suchen, was Detektiv-Arbeit war.

Verfasser: Das Problem mit den Krankenkassen wurde einfach vergessen, als man dieses Gesetz durchgeboxt hat.

GRI: Ja vor allem, dass der Gesetzgeber immer mehr staatliche Tätigkeiten auf die Privatwirtschaft abwälzt. Was wir immer mehr feststellen ist, unsere Betriebe müssen immer mehr staatliche Aufgaben selbst erledigen, ohne dass sie dafür einen Ausgleich erhalten.

Verfasser: War die Einführung des Gesetzes zu kurzfristig?

GRI: Wir waren relativ nah dran, weil wir eben als Bundesverband durch unsere Kontakte im Gesetzgebungsverfahren irgendwo eingebunden waren. Aber selbst wir hatten ... vom ersten Entwurf, der hat sich ja so oft wieder völlig geändert inhaltlich bis zu dem letztendlichen Entwurf, der Gesetz geworden ist, ... Also selbst wenn man ganz nah dran war hatte man eine Umsetzungszeit von drei Tagen.

Verfasser: Halten Sie den grundsätzlich die Regelung zu kompliziert oder war nur die Übergangsphase schwierig?

GRI: Die Regelung war zu kompliziert auf jeden Fall. Man hätte es sicher einfacher machen können. Die Steuerfreistellungsbescheinigung war eine Katastrophe. Keiner wusste, wie ist es jetzt mit anderen Einkommen. Habe ich noch irgendwelche anderen Verdienste. Wie wird das gemacht? Die ganzen Zusammenrechnungsvorschriften, die es damals gab, Mehrfachbeschäftigung. Wo die Betriebe völlig aufgeschmissen waren. Der Arbeitnehmer konnte lügen und sagen, ich habe keine andere Beschäftigung. Und dann wurde festgestellt, es besteht eine Mehrfachbeschäftigung und dann hatten ja die Sozialversicherungsträger das Recht, das war ja das schlimmste, das hat man zum Glück in der neuen Regelung 2003 geändert, mit der Haftung auf den Arbeitgeber zurückzugreifen. ... Noch zur Umsetzbarkeit, ... da gab es ja im Gebäudehandwerk eine eigene Übergangsregelung, die wir uns geschaffen haben per Tarifvertrag. ... Wir hatten 13 Monate einen Übergangstarifvertrag gemacht, wo wir die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse den Bruttolohn abgesenkt hatten auf 82% des bisherigen Bruttolohns. Das entsprach dann netto ungefähr dem, was mit Abwälzen der Pauschalsteuer, der geringfügig Beschäftigte rausbekommen hatte. Und da hat sogar die Gewerkschaft mitgespielt, also Tarifabsenkung von fast 20%, bei einer Gewerkschaft. Das hat man wirklich selten, dass die mitspielen. Aber selbst die Gewerkschaft war der Überzeugung, dass das Gesetz so katastrophal schnell kam, dass die Betriebe keinerlei Möglichkeiten hatten, sich irgendwie darauf einzustellen. Entweder die geringfügigen Verhältnisse ganz abzuschaffen, denn die wurden ja plötzlich zu den teuersten Arbeitnehmern, die man haben konnte.

Verfasser: Und nach dem Mai 2000?

GRI: Dann ist dieser Ergänzungstarifvertrag komplett weggefallen und dann galt wieder die alte Regelung, die bekamen ihren normalen Stundenlohn, der aus dem Tarifvertrag kam – brutto gleich netto. Man hat den Betrieben die Chance gegeben von 13 Monaten sich zu überlegen, stelle ich die ganze Struktur um. Gehe ich weg von den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen auf voll Sozialversicherungspflichtige oder wie kann ich es irgendwie händeln.

Verfasser: Wie wurden die gekündigten Stellen ersetzt? Teilweise durch Auftragsrückgang?

GRI: Wir wissen es von vielen Betrieben, die tatsächlich Aufträge nicht mehr bedienen konnten. Das bei Neuausschreibungen tatsächlich zurückgegeben werden musste der Auftrag, teilweise mit Schadensersatzzahlung, weil man fand einfach keine Leute mehr spontan. Die Flexibilität war weg. Ja, richtig aufgefangen? Man konnte durch andere Arbeitnehmer es nicht ersetzen. Es ging nicht. Der Markt war im Grunde abgegrast. Es gab keine neuen Arbeitnehmer, die man irgendwo her holen konnte.

Verfasser: Ist Schwarzarbeit ein Thema in der Branche?

GRI: Bei uns funktioniert es mit Schwarzarbeit gar nicht. 50% unserer Aufträge, die die Betriebe haben sind öffentliche Aufträge, damit streng kontrolliert. Die anderen großen Objekte, irgendwelche Hochhäuser, die haben natürlich Sicherheitsbereiche, die wollen ganz genau wissen, wer ist bei mir, nachdem alle weg sind als Reinigungskraft. Das sind solche Sicherheitschecks, Sozialversicherungschecks, das mit Schwarzarbeit überhaupt nichts zu machen wäre. Daher scheidet, dass dann aus. Bei so kurzfristigen Objekten wie z.B. Baustellenreinigung oder Flussreinigung, da würde ich es nicht ausschließen. Das sind kurze Sachen, da steckt man jemanden rein – das ist die gleiche Situation wie im Bauhauptgewerbe.

Verfasser: Es wurde auch vermehrt beobachtet, dass nach dieser Neuregelung viele sich eben nicht mehr ans Tarifrecht gehalten haben oder Kündigungsschutz nicht beachtet haben, etc. Es wurde auf illegale Weise versucht, das auszugleichen.

GRI: Es war halt eben das Problem, das meine Kalkulation nicht mehr stimmte 1999. Der Kostenexplosion kamen aber gerade insbesondere die öffentlichen Auftraggeber in keiner Weise entgegen. ... wir erhöhen die Preise, da sie das Problem verstehen, der eigene Gesetzgeber hat's ja gemacht so. Nein, es bleibt dabei, wir machen Neuausschreibungen und wir reduzieren noch mal, so dass die Betriebe, die relative dünne Gewinnspanne, die sie sowieso haben, dass die die ins Negative abkippte. Dann gibt es zwei Möglichkeiten. Entweder versuche ich irgendwo die Schraube zu drehen oder ich falle hinten runter.

Verfasser: Das ist durchaus vorgekommen?

GRI: Das ist mit Sicherheit vorgekommen. Auch in einigen Bereichen. Wobei es eigentlich immer schnell aufgedeckt wurde, weil unsere Betriebe werden sehr, sehr engmaschig geprüft von Sozialversicherungsträgern. Und wir haben allgemein verbindliche Tarifverträge. Sprich, die prüfen nach dem Anspruchsprinzip in der Sozialversicherung – schlägt bei uns voll durch, wenn jemand hingegangen ist und unter Tarif bezahlt hat, dann sind die Endversicherungsträger gekommen und haben Sozialversicherungsbeiträge nacherhoben. Und da sind einige, zahlreiche Betriebe bisher in die Konkursreife gekommen. ... Betroffen waren alle. Manche ein bisschen weniger. Es gibt manche mittlere und kleine Betriebe, die schon aufgrund der ganzen Streitigkeit mit Mehrfachbeschäftigung schon vor Jahren gesagt haben, ich löse mich von diesen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

Verfasser: Kam es zu Umsatzeinbrüchen in der Branche aufgrund dieser Neuregelung?

GRI: Umsatzeinbrüche waren flächendeckend da. ... Wo liegen überhaupt noch die Gewinnspannen in der Gebäudereinigung. Irgendwo bei 3%. Mehr ist es nicht mehr. Es ist wirklich sehr dünn geworden im Kernbereich Reinigung. Deswegen gehen die meisten jetzt ja nach außen und suchen sich neue Betätigungsfelder. Und durch diese geringfügige Sache ist *dies* natürlich noch mal eingeschränkt worden, so dass da wirklich

viele Betriebe defizitär wurden. Richtig in Konkurs gegangen ... relativ wenige. Es hat eine Umstrukturierung stattgefunden. Die Betriebe sind konzentriert worden. ... Wir haben auch parallele Gesetzes dazu, wie z.B. das Betriebsverfassungsgesetz, wo plötzlich jeder Kopf zählte. Man hat bei den Arbeitnehmern immer mehr freigestellte Betriebsräte. Die geringfügigen Beschäftigten zählten ja pro Kopf. Wenn wir einen Betrieb haben, selbst ein kleiner Gebäudereiniger hat ja trotzdem schon 500 Arbeitnehmer.

Verfasser: Was ja eigentlich kein kleiner Betrieb ist.

GRI: Eigentlich nicht von der Kopfzahl. Aber wenn man das in Arbeitsstunden umrechnet, dann hat man soviel wie ein anderer mit 30 Beschäftigten, weil hier eben viele geringfügig Beschäftigte waren, der hat dann trotzdem einen riesigen Betriebsrat da sitzen. Das war dann meistens der Meister, dann eine Teilzeit-Buchhaltung und dann die Reinigungskräfte, hatte aber neben sich am Schreibtisch zwei freigestellte Betriebsräte rumlaufen. Und das waren dann meistens die 8 Stunden-Leute, Glasreiniger, die den Umsatz noch brachten. Und das waren auch Kosten, die dann gekommen sind. Das kam genau zur gleichen Zeit. So dass da viele einfach das Handtuch geworfen haben.

Verfasser: Wie sehen Sie die Problematik der sog. Geringfügigkeitsfalle?

GRI: Kommt mir sehr bekannt vor die Tabelle. Wir haben fast die identischen in unserem Teilzeit-Konzept drin, wo wir an die Regierung die Bitte gestellt hatten, eben zur Verhinderung dieser Teilzeit-Blockade – nannten wir das ganze – auch eine Regelung zu schaffen. Wir haben da eine richtige Broschüre zu gehabt, die wir an die Regierung, in der Politik verteilt haben um eben unser Teilzeitkonzept, das wir selber vorgestellt haben ein Jahr bevor die Neuregelung kam, haben wir das initiiert. Das ist letztendlich von der CDU fast 1 zu 1 übernommen worden. ... Wir hatten das besondere Problem, da wir das Tarifrecht haben. Wir hatten einfach jährlich steigenden Stundenlohn aber die 325 € Grenze ist nicht angehoben worden und damit war die Möglichkeit unterhalb der 325 € mit dem Tariflohn zu bleiben wurde die Arbeitszeit dauernd reduziert. Die Beschäftigten waren schon gar keine 2 Stunden – Kräfte mehr, sagt man ja so pauschal „die 2 – Stunden – Kräfte“, bei uns waren dann schon 1,3 Stunden. Bei 1,3 Stunden brauche ich eigentlich gar nicht erst anzufangen. ... Und deswegen war es für uns so wichtig, dass nach oben hin mehr Flexibilität kommt. Die Arbeitnehmer waren nicht bereit irgendwas zu machen. Lohnsteuerkarte wollten sie nicht. Wir haben das mal ausgerechnet mit unseren Tarifen, da hätten die doppelt so lange arbeiten müssen um wieder auf den gleichen Nettolohn zu kommen. Und dazu war keiner bereit. Also entweder sprang man nach ganz oben in die Vollzeit, dafür hatten wir aber relativ wenige Aufträge, wenige Arbeitsplätze, oder man blieb ganz akribisch unter dem Schwellenwert.

Verfasser: Nach den Erfahrungen der letzten Monate: Was kann noch an der Neuregelung zum 01.04.2003 geändert werden?

GRI: Also im Bereich der reinen 400 € - Kräfte ist es eine gute Regelung. Das funktioniert, es ist ein bisschen schwierig mit der Aufteilung, 11%, 12%, 2%, die Rentenversicherung, Krankenversicherung und Pauschalsteuer. Der ewige Kampf: ist sie nun abwälzbar ist nicht abwälzbar? Im Grunde ist es geklärt, was sie früher auch schon, hat sich nicht geändert. Was leider nicht funktioniert, was für die Betriebe völlig undurchschaubar ist, ist die Gleitzonenregelung. Es ist zwar in der Theorie wunderbar, die schöne blaue Linie jetzt, die alles jetzt leichter macht. Aber wie das gerechnet wird, mit abgesenkten Arbeitnehmeranteilen, Sozialversicherungsformel, das kapiert kein Mensch. Die sind jetzt im Lohnprogramm eingearbeitet worden. ... Was problematisch ist, ist diese Mehrfachbeschäftigung da auch, wenn ich mehrere geringfügige Bezüge habe und die Zusammenrechnungsvorschriften sind komplizierter geworden, wenn ich jemanden in der Gleitzone habe.

AGN

Verfasser: Wurde Ihr Verband in irgendeiner Weise in das Gesetzgebungsverfahren mit eingebunden, z.B. durch Anhörung oder Stellungnahme?

AGN: Ja, wir als Landesvereinigung deswegen nicht, weil es ja ein Bundesgesetz ist. Aber wir haben uns über unsere Bundesvereinigung in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht und haben auch gegenüber unserer Bundesvereinigung immer wieder darauf hingewiesen, dass in ein Gesetzgebungsverfahren dieser – aus unserer Sicht - falsche Schritt von 1999 rückgängig gemacht werden sollte. Und das ist ja auch von der Bundesvereinigung, der BDA, auch immer wieder gefordert worden.

Verfasser: Wie beurteilen Sie die kurze Einführungszeit der Gesetzesänderung?

AGN: Wir sind im Sozialversicherungsrecht ja Kummer gewohnt, dass da der Gesetzgeber mit sehr kurzen Vorlaufzeiten arbeitet. Und wir haben festgestellt, dass die Praxis das schon oft sehr schnell reagieren kann, wenn Gesetzesänderungen kommen, aber damals bei dieser Gesetzesänderung, dass weiß ich noch, haben wir auch massiv kritisiert, dass da nicht eine längere Übergangszeit eingerichtet worden war. Denn wir hatten viele laufende Verträge, die auf einmal so ein bisschen die Geschäftsgrundlage entzogen bekommen haben vor dem Hintergrund, dass dann da zusammengerechnet wurde: Geringfügig Beschäftigung – Hauptbeschäftigung.

Verfasser: Kam es bei den in Ihrem Verband organisierten Unternehmen zu Massenentlassungen?

AGN: Nein, im industriellen Bereich, den wir vor allem vertreten, hat es sicherlich keine Massenentlassungen gegeben. In anderen Bereichen, die sehr stark mit geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Und ich weiß es eben von Gebäudereinigern und

auch vom Hotel- und Gaststättenverband. Da sieht es anders aus. Ich weiß noch, damals als diese Gesetzesänderung gekommen ist, und wir bei einer Geschäftsführerkonferenz informiert haben, dass vor allem auch Geschäftsführer von Hotel- und Gaststättenverband *betroffen sind*. Viele Arbeitnehmer haben das Interesse verloren, die geringfügige Beschäftigung weiter auszuüben, wenn da eben doch eine erhebliche Abgabenlast drauf erfolgt.

Verfasser: Warum werden nach Ihrer Erfahrung geringfügig Beschäftigte eingesetzt?

AGN: Also ich würde sagen, es ist aus Sicht der Arbeitnehmer ist es sicherlich der positive Kostenfaktor, dass man die Möglichkeit hatte in der Vergangenheit neben der Hauptbeschäftigung noch etwas hinzuzuverdienen ohne dass da eine Abgabenlast darauf angefallen ist. Aus Sicht der Unternehmen ist es im industriellen Bereich, so ganz interessant, Auftragsspitzen mit geringfügigen Beschäftigten abzudecken. In anderen Bereichen, Hotel- und Gaststättenverband oder Gebäudereinigerinnung, da sieht es natürlich schon so aus, dass da weit überproportional geringfügig Beschäftigte eingesetzt wurden aus Sicht der Arbeitgeber um da Kosten zu sparen. ... Bei den Gebäudereinigern ist es ja so, dass Tätigkeiten vor oder nach Dienstbeginn ausgeübt werden, ein überschaubare Zeit. Im Gastronomiebereich ist das so, dass dann mal am Wochenende gearbeitet wird. Das sind im klassischen Sinne keine Vollzeittätigkeiten, die über den ganzen Tag ausgeübt werden. Und wenn man jetzt von vorne herein im Grunde Teilzeittätigkeiten anbietet in einer bestimmten Branche, dann lohnt es sich natürlich auch schon mal genau hinzugucken, ob dann diese Teilzeittätigkeit nicht in Form von geringfügig Beschäftigten – zum Wohl des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers - ausgeübt werden können.

Verfasser: Wie reagierten die Unternehmen auf die Neuregelung? Halten Sie die Regelung für zu kompliziert?

AGN: Die Gesetzesänderung ist mit einem totalen Kopfschütteln zur Kenntnis genommen worden. Ich habe jetzt da 1999 über die vielen Gesetzesänderungen, die wir damals bekommen haben, informiert über geringfügige Beschäftigung eher am Rande. Es hing davon ab, wo ich referiert habe. Zum Teil standen andere Themen im Vordergrund. Aber geringfügige Beschäftigung eben auch. Aber vor allen Dingen was den ganzen Verwaltungsaufwand angeht. Da haben Unternehmen, die vielleicht mit geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen nicht viel zu tun gehabt haben, spätestens dann den Kopf geschüttelt: „Das kommt nun spätestens jetzt nicht mehr für uns in Betracht“. Viel zu aufwendig und viel zu kompliziert. Man muss ja Kontakt aufnehmen mit dem Finanzamt, mit dem Sozialversicherungsträger. ... Das war alles viel zu kompliziert geraten und man hatte schon so den Eindruck, der drängte sich eigentlich auch allen auf, dass der Gesetzgeber ganz bewusst die Sache kompliziert gestaltet hat, weil geringfügig

Beschäftigte einfach nicht mehr gewollt waren. Man wollte ja die Arbeitnehmer sehr viel stärker in die Sozialversicherungen reinholen und dadurch, dass eben die Anreize für eine geringfügige Beschäftigung entzogen waren und die ganze Sache verwaltungsmäßig so kompliziert geraten ist, hat man schon den Eindruck gewonnen, dass der Gesetzgeber da eben die Leute in reguläre versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zurück wollte.

Verfasser: Wie dramatisch sehen Sie die Entwicklung der Schwarzarbeit in den einzelnen Branchen Ihrer Mitgliedsunternehmen?

AGN: Nein, dass wüsste ich jetzt nicht. Aber ich weiß schon als ich damals hier diese Änderungen dargestellt habe, dass hier schon einige gesagt haben, ja dann bleibt ja gar nichts anderes übrig als die ganze Sache dann illegal als Schwarzarbeit zu machen. ... Die Vermutung liegt nahe. Das war damals – es war absehbar. Denn einfach vor dem Hintergrund, dass die ganze Sache zu kompliziert geraten ist, da waren die Arbeitgeber vielfach abgeschreckt, die ganze Sache legal durchzuführen, mit dem Verwaltungsaufwand. Wenn jetzt mal kurzzeitig ein Job zu besetzen war als Auftragsspitze, sich dann diesem ganzen Verwaltungsaufwand aussetzen, zumal wenn diese Abgabenlast droht, hat damals mit Sicherheit viele dazu veranlasst: „Komm´ machen wir es auf die rechtlich unsaubere Art“ ... Es kam dann eben auch dieses furchtbare Thema „Phantomgelt“ mit dazu. Wir haben bei den geringfügig Beschäftigungsverhältnissen immer das Problem, dass viele Unternehmen Probleme hatten, die Grenzwerte genau einzuhalten, vor allem im Zusammenhang mit den Einmalzahlungen. Es hat immer wieder die Fälle gegeben, aufgeregte Anrufe von Arbeitgebern, die gesagt haben, „wir haben mit dem laufenden Entgelt alles ganz genau austariert, dass die geringfügig Beschäftigung sichergestellt ist, der Grenzwert nicht überschritten wird. Ja und dann haben wir das Weihnachtsgeld ausgezahlt und auf einmal war alles für die Katz“. Und dann kam die Frage: „Können wir da was machen?“. Und da war die Antwort ganz klar, „Kann man nichts machen“. Und das ist ja auch rechtlich abgesichert anders. Was dann immer wieder mit der Frage „Wie müssen wir jetzt reagieren, wenn möglicherweise der Arbeitnehmer möglicherweise einen Anspruch geltend machen könnte auf eine bestimmte Leistung aber er macht sie nicht geltend, weil er sich damit ja über dem Grenzwert bewegen würde und in der Versicherungspflicht drin wäre. Und hinterher kommt die Sozialversicherung und sagt, „wir rechnen das fiktiv oben drauf und sind dann oberhalb des Wertes“. Das hat für viel Ärger gesorgt.

Verfasser: Und die Lohnbuchhaltungen sind auf das Zuflussprinzip eingeschossen.

AGN: Ja, weil das auch immer so von der Sozialversicherung gehandhabt worden ist. In der Vergangenheit ist das früher nie anders abgerechnet worden als nach dem Zuflussprinzip wie wir es im Steuerrecht ja auch haben.

Verfasser: Wie kommt das denn, dass man da jetzt bei den Sozialversicherungsträgern umgeschwenkt ist?

AGN: Das kam vor allem erst mal dadurch, dass wir ja bei der Beitragsüberprüfung eine Umstellung gehabt haben bei der Überprüfung durch Gesetz. Früher haben die Krankenversicherungsträger die ordnungsgemäße Überprüfung der Beiträge nach § 28p SGB IV durchgeführt und die waren regelmäßig auch recht großzügig auch in Ihrer Beitragsüberprüfung. Es ist dann eine Gesetzesänderung gekommen dahingehend, dass die Rentenversicherungsträger die Beitragsüberprüfung vorgenommen haben. Das ist so 1996 fortfolgende passiert in einzelnen Schritten. Und dann hat es angefangen, dass erste Rentenversicherungsträger gesagt haben, „wir überprüfen nicht mehr nach dem tatsächlich geflossenen Entgelt sondern wir schauen, was hätte der Arbeitnehmer geltend machen können“. Das war zeitlich in etwa der gleich Zeitraum.

Verfasser: Führt die eingeführte Neuregelung nicht zu vielen Ungerechtigkeiten bei der Besteuerung und den Sozialabgaben?

AGN: Ich meine, dass es jedem Arbeitnehmer freigestellt sein muss, mit Fleiß über eine Hauptbeschäftigung hinaus noch zusätzlich noch etwas zu verdienen ohne, dass das mit Abgaben belastet ist. Man muss also sehen: eine geringfügige Beschäftigung wird kaum einmal die einzige Einnahmequelle sein. Sondern das ist im klassischen Sinne eine Tätigkeit, die man ausübt neben einer Haupttätigkeit und da sehe ich eigentlich auch keine Benachteiligung. Das ist für mich so ein bisschen eine Fleißsache, dass man die Möglichkeit eben eröffnet neben einer normal versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung mit der man sich eben seine Absicherung geschaffen hat, dass man dann auch noch zusätzlich etwas macht, was nicht abgabenbelastet ist.

Verfasser: Was kann – nach den Erfahrungen der letzten Monate – an der neuen Geringfügigkeitsregelungen zum 01.04.2003 noch verbessert werden?

AGN: Also es sind erhebliche Verbesserungen gekommen, vor allem der Verwaltungsaufwand ist ganz enorm zurück gefahren worden und das finde ich ausgesprochen positiv. Gerade jetzt, letzte Woche hatte ich so eine Anfrage bekommen, die gesagt hat, dass nicht alles positiv ist. Da wollte jetzt ein Arbeitgeber von der Knappschaft wissen, ob Personen jetzt die kurzzeitig eingestellt werden, ob die in der Vergangenheit schon kurzzeitige Beschäftigungsverhältnisse gehabt haben, damit sichergestellt ist, dass die auch wirklich privilegiert arbeiten können. Und die Bundesknappschaft hat zurück geschrieben, „das können wir nicht, wir haben überhaupt nicht das Datenmaterial und diese Absicherung können wir nicht geben“. Das war sehr negativ. Positiv war dann wiederum, – und das ist tatsächlich so, dass haben wir rechtlich überprüft – dass dann gesagt worden ist, wenn der Arbeitgeber im Grunde alles versucht hat, festzustellen, ob für die Vergangenheit schon eine kurzzeitige Beschäftigung

vorgelegen hat, und das macht er dadurch, dass er den Arbeitnehmer schlicht und einfach fragt und der das verneint, stellen wir sicher, dass der Arbeitgeber nicht in die Beitragspflicht aufgenommen wird. Wir haben eine Neuregelung im § 8, dass bei Zusammenrechnung von Beschäftigungen die Beitragspflicht nicht mit Wirkung für die Vergangenheit, wie wir es früher gehabt haben, festgestellt wird, sondern allenfalls für die Zukunft. Das war übrigens eine ganz wichtige positive Gesetzesänderung, die wir jetzt bekommen haben, dass die Haftung für die Vergangenheit ausgeschlossen wird. Da haben wir viel Probleme in der Vergangenheit mit gehabt. Dass das jetzt zentral läuft über die Bundesknappschaft ist positiv, dass wir eine Haftungserleichterung haben ist sehr positiv. Probleme haben wir so ein bisschen mit der Gleitzone, Tätigkeiten zwischen 400 und 800 €, wenn bei mehreren Arbeitgebern stattfindet, da höre ich immer wieder, dass ist überhaupt nicht abrechenbar. Das muss unglaublich kompliziert sein. Die Regelung zur Zusammenrechnung in dem § 8 Abs. 2 ist es, glaub´ ich, ist schon fast ein Witz. Da kann man sehen, wie der Gesetzgeber manchmal total dilettantisch formuliert und man überhaupt nicht weiß, was will er uns damit sagen. Das kann man eigentlich nur verstehen, wenn man auf die Besprechungsergebnisse der Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger schaut, die Geringfügigkeitsrichtlinie.

Verfasser: Hat der Verband ein eigenes Modell zur Reformierung des Niedriglohn-, Teilzeitarbeitsmarkt bzw. der geringfügigen Beschäftigung?

AGN: Also wir wollten auf jeden Fall die alte Regelung dahingehend haben, dass es eine geringfügige Beschäftigung neben einer Hauptbeschäftigung möglich ist. Das haben wir jetzt wieder. Wir hatten seinerzeit gefordert, dass der Geringfügigkeitsgrenzwert, dass der höher liegt, als wie wir ihn jetzt haben. Wir sind ja von 325 € auf 400 € hoch gegangen. Man könnte sicherlich noch ein bisschen höher sein. Aber ich sage mal so: am Grundsätzlichen hat der Gesetzgeber schon das berücksichtigt, was von der Arbeitgeberseite gefordert war. ... Es wird interessant sein, mal die Erfahrungen abzuwarten, mit der Gleitzone. Ich habe darüber jetzt noch nicht so viel gehört. Wenn dann, dass es problematisch ist, wenn man bei verschiedenen Arbeitgebern tätig ist. Dann in der Zusammenrechnung, wer trägt welche Abgabenlast. Ansonsten ist das mit der Gleitzone durchaus sehr positiv. Ersetzt ja vor allem dieses Mainzer Modell. Was damals ja Herr Gerster vorgeschlagen hatte, das da die Arbeitnehmerbelastung zur Sozialversicherung für einen gewissen Entgelttraum abgeschafft wird. In etwa, das haben wir ja jetzt über die Gleitzone. Aber ich finde es so vernünftiger. Es wird eben – die Beiträge werden subventioniert, sondern der Arbeitnehmer zahlt schlicht und einfach einen geringeren Beitrag zur Sozialversicherung.

c) Politiker

SPD

Verfasser: In welcher Funktion waren Sie damals in die Gesetzgebung involviert?

SPD: Ich war Mitglied des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung in der 14. Wahlperiode.

Verfasser: Bitte beurteilen Sie die Auswirkungen des Gesetzes aus Ihrer Sicht in Bezug auf die damals vorgetragenen Motive des Gesetzgebers.

SPD: Also diese Zielsetzung, die wir damals, die ist nach meiner Überzeugung auch erreicht worden. Das war ja nicht die Frage, ich komme jetzt auf dem Umkehrschluss, will ich direkt dabei sagen, die Frage, den Niedriglohnsektor zu stabilisieren. Das war nicht unser Interesse, sondern unser Interesse war, diese im Schwarzarbeiterbereich sich bewegenden oder sich in der Halblegalität sich bewegenden Beschäftigungsverhältnisse a) zu legalisieren und b) sozial abzusichern. Und ist das ist uns, wie ich finde auch mit der damaligen Gesetzgebung gelungen.

Verfasser: Von den Unternehmen wurde teilweise bemängelt, dass das Zeitfenster für die Umstellung zu kurz war. Welcher Umstand führt im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren dazu, dass Gesetze in Ihrer endgültigen Fassung erst kurz vor Inkrafttreten vorliegen? Waren es fiskalische Ziele, die die Regierung damals veranlasst hat, das Gesetz so schnell wie möglich umzusetzen?

SPD: Also wir als Gesetzgeber sind immer davon ausgegangen, es ist egal wie wir das Zeitfenster schneiden, dass immer wieder die Betroffenen sagen werden, das Zeitfenster ist uns zu kurz.

Verfasser: Gemessen an der Endversion war es ungefähr eine Woche ...

SPD: Eine Woche, weil wir immer davon ausgegangen sind, die Betroffenen haben sich vorbereiten können. Das ist ja relativ lange debattiert worden. Dann habe ich vorberaten können, und und und. Das wird immer Schwierigkeiten bei der Einführung ... Hätten wir gesagt, das Gesetz tritt ein halbes Jahr später in kraft. Dann werden die selben „Zeitfenster-Argumentationen“ kommen wie vorher. ... Das ist, sage ich mal auch eine Politikererfahrung.

Verfasser: Nicht bedacht wurden damals offensichtlich die Wirkungen des Gesetzes in Bezug auf die Zunahme an Verwaltungsaufwand, der sich bei der Umstellung z.B. in der Recherche nach der zuständigen Krankenkasse zeigt. Wäre dieser Fehler vermeidbar gewesen?

SPD: Das hat überhaupt keine Rolle gespielt. Die Frage, dass das bürokratisch war und so weiter und so fort, dass war uns von vorne herein schon bewusst. Also dass es einen Verwaltungsaufwand machte. Da haben wir aber gesagt, das ist nicht so gewaltig, dass das der Arbeitnehmer nicht leisten kann oder nicht machen kann. An die

Krankenkassenfrage kann ich mich überhaupt nicht dran erinnern, dass das überhaupt eine Rolle gespielt hat.

Verfasser: ... es mussten teilweise Leute eingestellt werden, die nichts anderes taten, als die Krankenversicherung heraus zu suchen.

SPD: Aber das hängt auch damit zusammen, dass die betroffenen Organisationen – also die betroffenen Interessensvertreter das in der Anhörung überhaupt nicht angesprochen haben. Es wäre ja für den Gesetzgeber eine Lösung gewesen, wenn er gesagt hätte, die werden alle da, wo die meisten des Betriebes versichert sind ... Das hätte der Gesetzgeber ja regeln können. Das wäre ja für uns nicht so entscheidend gewesen.

Verfasser: Auch die Komplexität der Regelungen wurde teilweise sehr kritisch gesehen.

SPD: Also ich sage mal, dass war uns teilweise bewusst. Man muss ja sehen, dass diese Lösung, die das vorgesehen worden ist, das ist ja eine Lösung, die sagen wir mal, in einer inneren Auseinandersetzung innerhalb der Regierung stattgefunden hat, diese Lösung. Und uns war bewusst, dass das zu kompliziert war. Wir hatten ja auch eigentlich eine andere Lösung favorisiert. Wir hatten ja die Lösung favorisiert, dass alle Beschäftigung bis zur Mindestgrenze – ich glaube das waren damals 98 DM – ganz normale Arbeitsverhältnisse sind.

Verfasser: Die Bagatellgrenze.

SPD: Ja, die Bagatellgrenze. Also die ganze Geringfügigkeitsgeschichte abgeschafft wird. Es einfach gesagt wird, dass jeder da hinkommt. ... Und dann sollten Regelungen gemacht werden über die Steuerfrage. Und dann hat ja der – in einer nächtlichen Verhandlung – an dem wir als Mitglieder der Arbeitsgruppe, der SPD-Arbeitsgruppe, die da hauptsächlich betroffen war, ich kann mich da noch gut dran erinnern, ... Es hat ja ein Gespräch stattgefunden mit dem Finanzminister damals – Lafontaine -, dem Bundeskanzler, dem ... Bundeskanzleramtsminister, das war dieser Bodo Hombach und dem damaligen Arbeitsminister (Riester) und der Staatssekretärin, glaube ich, die parlamentarische. Aber der Riester war dabei. Und da hat ja der Lafontaine diese Angebot gemacht, er übernimmt die Steuer. Das waren glaube ich fünf Milliarden, wenn ich das noch richtig aus dem Kopf weiß. Und dadurch kam eine ganz andere Konstruktion zustande. ... Keine Steuerzahlung mehr, nur noch Sozialversicherungsbeiträge, ich kann auf diese 5 Mrd., bin ich bereit zu verzichten. Und das hatte ein ganz andere .. und das hat das Verfahren erst einmal verkompliziert. Das war dieser Vorschlag, weil dieser Schröder und insbesondere dieser Bodo Hombach, Gegner einer Regelung waren. Das war ja die Schwierigkeit, das die Bundestagsfraktion und auch das Regierungsprogramm sah so eine Regelung vor, wir waren dafür, es gab ja auch in der CDU schon vorher Kräfte, die dafür waren, die Sozialpolitiker, da waren wir ja mit denen auf einer Linie. Und der Blüm war ja nicht in der Lage das gegenüber dem Kohl durchzusetzen. So, und dann kamen wir, und wir hatten

dann diese Lösung und dann kam der Lafontaine, der wollte das auch durchsetzen, der war auch der Meinung, das muss geregelt werden. Und unsere Motive waren auch unterschiedlich. Das muss man immer sehen, es gab einmal die Motive der Beiträge zur Sozialversicherung und andere, die ... – wie ich, ich gehörte zu denen die sagen, die Beitragsfrage ist nicht so wichtig, dass kann man – wir sind nicht dafür da, *dafür* zu sorgen mit der Gesetzgebung, dass die Beiträge kriegen. Also das die Arbeitnehmer Beiträge an die Krankenversicherungen und so weiter zahlen. Das kann nicht unser Motiv sein, sondern hier geht um die soziale rechtliche Absicherung des Arbeitnehmersverhältnisses, des Arbeitnehmers und nicht das Beiträge in die Kasse kommen. So und deswegen war die Frage für mich nicht so wichtig. Für mich ging es um die rechtliche und soziale Absicherung ... Aber da gab es innerhalb unserer Arbeitsgruppe auch unterschiedliche Positionen, Schwergewichte ... Und dann kam der Lafontaine mit dieser Formulierung, also mit diesem nächtlichen Gespräch da, kam der mit dem Vorschlag ... , wo sie sich dann geeinigt haben.

Verfasser: Eine Ungerechtigkeit wurde durch die Neuregelung ausgeräumt: Benachteiligung von Überstunden. Neue Ungerechtigkeiten entstanden z.B. durch die Freistellungsbescheinigung?

SPD: Also das war für uns, war das eigentlich so eine Vorstellung, die uns eigentlich so überhaupt nicht gefiel. Da gab es auch Leute, die haben gesagt das ist so. Wir hatten nachher die Schwierigkeiten, dass wenn wir an einem Punkt anfangen, nachdem man sich geeinigt hatte auf höchster politischer Ebene, so und wir hätten das wieder gedreht, verändert, auch wenn es nicht grober Unfug war, dann hätten wir das ganze System ins Wanken gebracht. Deswegen haben wir diesen Regelung, auch wenn wir uns damals schon bewusst waren, dass sie nicht besonders gerecht waren oder auch ungerecht waren, also die haben wir dann durchgehen lassen. Das waren dann so diese Schwierigkeiten, die da drin lagen. Wir waren nachher durch diesen Kompromiss, die wir damals gemacht haben im Bundeskanzleramt, die vier Personen, der Finanzminister, der Bundeskanzler, und der Arbeitsminister, da waren wir in einer schwierigen Situation als Parlamentarier. Rein politisch gesehen. Weil ... unser Bewegungsspielraum war dadurch ja eingeengt. Wir haben uns auf eine Linie geeinigt und wir hatten jetzt wenig Möglichkeiten diese Linie ... Da war bei der Linieneinigung eigentlich schon diese Freistellungsbescheinigung mit drin. Das war außerordentlich schwierig.

Verfasser: Sie hätten also eine individuellere Steuerlösung bevorzugt.

SPD: Das Beispiel war dann wieder die berühmte Zahnarztehefrau, die dann so eine Freistellungsbescheinigung erhielt. Das hat aber schon in der Debatte eine Rolle gespielt. ... Das Argument war dann, das war ein ganz pragmatisches Argument, jetzt erinnere ich mich wieder wie das losging mit der Arztfrau, die dann die Freistellung kriegt, und und

und. Und in der Praxis arbeit auf dieser Basis und so weiter und so fort. Und da haben wir gesagt, dass sind vielleicht in der ganzen Bundesrepublik sind das ein paar Tausend Fälle und es war nicht gerecht aber das ist auch nicht so dramatisch, dass man jetzt deswegen die gesamte Regelung in Zweifel zieht. Das war glaube ich das ganz pragmatische Argument. ...

Verfasser: Das Problem ist, dass es tatsächlich Jobs gibt, die nur für einige Stunden ausgeübt werden können oder aber es gilt Auftragsspitzen auszugleichen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Anbieter von Arbeit in diesem Bereich sehr preiselastisch reagieren. Ist die Nichtbefriedigung einer derartigen Arbeitsnachfrage das „kleinere Übel“ aus Ihrer Sicht?

SPD: Da gibt es aber einen Dissens – einen politischen. Weil wir diese Argumentation, diese ökonomische Argumentation oder auch volkswirtschaftliche Argumentation, wir nicht mittragen. Und auch nie mitgetragen haben, dass muss man wissen. Weil wir hatten immer gesagt, dass wenn jemand, sage ich mal einen 2 Stunden-Job hat pro Tag, dann kann er den auch mal als Unternehmer, nicht als privater Haushalt, sondern als Unternehmer, wenn er den hat, kann er den auch ganz normal beschäftigten mit einer Teilzeitbeschäftigung.

Verfasser: Man hatte sich damals entschieden die in den vergangenen Jahren immer wieder im Schrifttum aufgegriffene Kritik der „Geringfügigkeitsfalle“ nicht mit in die gesetzliche Neuregelung aufzunehmen. Warum hat man diese damals nicht beseitigt?

SPD: Also das wurde damals diskutiert diese Bruchstelle, also das man sagt, das lohnt sich nicht eine Teilzeitbeschäftigung für diesen Bereich zu machen, weil das rechnet sich nicht. Das war schon klar. Das war uns bewusst. Weil wir wollten ja nicht ... diese Teilzeitbeschäftigung war ja ein relativ niedriger Bereich. Wir wollten eigentlich, weil wir wussten, diese Teilzeitbeschäftigung in diesem Bereich wird sowieso nicht wahrgenommen wegen dieser Differenz zwischen Brutto und Netto. So deshalb wollten wir ja die miterfassen.

Verfasser: Welche Reformschritte im Bereich der geringfügigen Beschäftigung – wie z.B. die bessere rechtliche und soziale Absicherung der Beschäftigten – würden Sie befürworten? Sie sagten ja bereits, dass Sie es lieber über die Sozialversicherungspflicht ab der Bagatellgrenze gehabt hätten.

SPD: Also ich bleibe dabei, dass ich immer diese Regelung für sehr zweifelhaft halte, Sozialpolitisch, steuerrechtlich sowie auch arbeitsrechtlich für sehr umstritten halte die geringfügige Beschäftigung. Es wird immer der Versuch geben der Ausweitung von Leuten in Arbeitsverhältnisse hinein zu bringen, wo ich glaube dass sie zur Existenzsicherung nicht ausreichen. Das verführt immer wieder zu illegalen, halblegalen Tätigkeiten, Versuche und so weiter. Und deshalb bin ich der Meinung, dass viele

Regelungen, alle die da sind, die alte, die neue oder die uralte, das die nicht vertretbar sind, sondern dass sie eigentlich hätten alles abschaffen müssen und sagen, ´die Geringfügigkeitsgrenze mit den 92 oder 80 DM wäre eigentlich eine vernünftige Regelung gewesen. ... Weil es zeigt sich, dass ist immer zum Nachteil des Arbeitnehmers. Und wenn er alleine in so einem Beschäftigungsverhältnis ist, die Ansprüche sind zu gering. Also die türkische Frau, die als Reinigungskraft nur in diesem Beschäftigungsverhältnis steht: Später muss deren Existenz durch Sozialhilfe ausgeglichen werden. Fällt also dem Steuerzahler zur Last.

Verfasser: Man schätzt, dass circa 300.000 Personen in Schwarzarbeit weiter gearbeitet haben ...

SPD: Ja, ja. Das ist ja der Punkt. Sie sagen das ja auch. Aber alle unsere Nachfragen, es soll uns doch einer das mal definitiv belegen, ob von irgendwelchen ... Es liegt also immer nur im Rahmen der Vermutung. Der Blüm hat dazu mal gesagt in einer Fragestunde, ´ja das Wesen der illegalen Tätigkeit, der Schwarzarbeit, ist ja das sie illegal ist´. Ja, aber das ist alles Spekulation.

Verfasser: In der Gastronomie liegt die Vermutung auf dem Tisch, dass circa 1 Drittel in die Schwarzarbeit gegangen ist.

SPD: Das glaube ich nicht. Die gehen auch so schwarz arbeiten in der Gastronomie. ... Während der Gastronom die Ecke rum, der hat da zwei Beschäftigte und so weiter. Also das der das legalisiert deswegen, weil das einfacher ist, da habe ich meine Zweifel.

Bündnis 90/Die Grünen

Verfasser: Wie waren die eigenen Erfahrungen aus den Schilderungen betroffener Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Rahmen der politischen Arbeit auf Wahlkreisebene?

BNG: Ja, habe ich etwas mitbekommen. Also weil wir ja auch im Rahmen der politischen Arbeit auf Kreisverbandsebene im Kreisverband auch selbst geringfügig Beschäftigte eingestellt haben. Dann war ich außerdem bei einer Stiftung für politische Bildung tätig und bin da auch als Auftraggeber für Werkaufträge und auch für geringfügige Beschäftigung aufgetreten. Da habe ich das streckenweise als lästig empfunden. Aber ich muss zugeben, so ganz schlimm fand ich das nicht. Ich fand das auch irgendwie handhabbar.

Verfasser: Wie beurteilen Sie das Gesetz im Hinblick auf die vom Gesetzgeber vorgebrachten Motive zur Einführung der Neuregelung?

BNG: Die Motive vollziehe ich nach, halte ich für richtig. Man muss natürlich gucken inwieweit das dann mit beschäftigungspolitischen Zielsetzungen kollidiert. Daher auch noch mal eine Neuregelung. Aber das der Gesetzgeber jetzt darauf achtet, dass die Einnahmehasis der Sozialkassen nicht erodiert, das halte ich für durchaus ehrenwert und

eigentlich eine Verpflichtung auch. Man muss natürlich gucken auf welchen Wege erreicht man das Ziel. Es kann sein, oder rückblickend betrachtet kann man sagen, dass sich die Diskussion im Vorfeld der ersten Änderung 1999 zu stark auf diesen geringfügigen Beschäftigtenbereich fokussiert hat. Das man also nicht genug geguckt hat, wie ist das insgesamt eingebettet in den gesamten Kontext. Wenn Sie sich erinnern, ist das ja 1998 ein ziemlich starker Bestandteil in der öffentlichen Debatte gewesen.

Verfasser: Auf der anderen Seite kann man nicht sagen, dass alle Jobs durch Umwandlung entstanden sind.

BNG: Es ist schwer zu quantifizieren. Man natürlich nicht irgendwie immer genau in die Motive jedes einzelnen Arbeitgebers einsteigen.

Verfasser: Ein Problem unmittelbar nach der Neuregelung waren in manchen Bereichen die Massenkündigungen. Ein großer Teil dieser Stellen wurden im Rahmen der Schwarzarbeit – vor allem in der Gastronomie – neu besetzt.

BNG: Ja, da muss man sich allerdings auch fragen, da kommt man zum Verhältnis Politik und Lobbyisten bzw. Arbeitgebern und inwieweit Arbeitgeber sich aber auch hinreichend ihrerseits bemüht haben, die politischen Zielsetzungen des Gesetzgebers nachzuvollziehen und dann zu vernünftigen Kompromissen zu kommen. Und also in die Schwarzarbeit „abgewandert“, das hört sich jetzt relativ neutral an. Aber wenn das jetzt diejenigen Arbeitgeber waren, die die Leute vorher regulär in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen hatten und die dann selbst schwarz beschäftigt haben, dann haben die sich strafbar gemacht. Das muss man mal ganz klar sagen. Es handelt sich da um einen ganz klar rechtswidrigen Tatbestand und zur Schwarzarbeit gehören immer zwei Seiten zu. Die schwarz Arbeitenden, die sich beschäftigen lassen und auch diejenigen, die sie beschäftigen. Und ich bin ein großer Feind von Schwarzarbeit. Also nicht nur weil Steuer- und Sozialeinnahmen dadurch entgehen, sondern weil natürlich auch in Unfällen etwa – Arbeitsfällen – ja der Betroffene überhaupt und die Betroffenen überhaupt keine Absicherung mehr haben. Und das ist also wirklich grob fahrlässig. Da sehe ich also beide Seiten in der Pflicht.

Verfasser: Ist es gerechtfertigt, nebenberuflich geringfügig Beschäftigte zu benachteiligen?

BNG: Ja, wie gesagt, das haben wir dann ja auch entsprechend jetzt noch mal korrigiert und da müsste man jetzt noch mal genau gucken, was für tatsächliche Wirkungen durch diese Neuregelung entstanden sind, ob man über das Ziel sozusagen hinausgeschossen ist und wie passt sich das eigentlich in die Arbeitswirklichkeit im Bereich geringfügiger Beschäftigung – wie passt sich das da ein.

Verfasser: Halten Sie die Geringfügigkeitsregelungen für zu bürokratisch und kompliziert?

BNG: ... Wenn man sowieso als größeres Unternehmen über eine Personalabteilung verfügt und dergleichen, ist es noch so im zumutbaren Rahmen. So eine Mitarbeiterin hatten wir

in der Stiftung auch, die sich da auskennt. Dann wäre es nach meiner Ansicht nach noch vertretbar. Für einen Kleinbetrieb mit mehreren geringfügig Beschäftigten ist das sicherlich ein enormer bürokratischer Aufwand gewesen. Aber das ist ja jetzt in der Neuregelung vereinfacht worden.

Verfasser: Wie können dabei Ungerechtigkeiten, wie z.B. die Benachteiligung von Überstunden oder die Begünstigung von hohen Familieneinkünften über die Freistellungsbescheinigung bei geringfügiger Beschäftigung vermieden werden?

BNG: Ja, aber da haben wir ja einen Zielkonflikt mit Bürokratie und dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Alternative wäre dann, dass man das in der Steuererklärung dann alles gemeinsam angibt. Und das dann der Arbeitgeber noch mal extra speziell einen auszurechnenden Steuersatz am besten im Vorhinein abführt. Also das ist dann der Konflikt zwischen einer relativ einfachen Regelung, die dann eben auch Verwerfungen mit sich bringt und dann einer optimalen einer Ausgestaltung in Bezug auf das andere Ziel. Da hat man sich jetzt aus Gründen der Einfachheit dafür entschieden ...

Verfasser: Halten Sie die Wirkungen der Geringfügigkeitsgrenze in Bezug auf die davon ausgehende "Teilzeitblockade" für gravierend?

BNG: Da ist jetzt *in der Neuregelung ab 2003* der Versuch unternommen worden. Das ist auch einigermaßen so, wenn man die Knappheit der Zeit bedenkt unter der diese Regelung ausgetüftelt wurde, denke ich, so nicht schlecht. Wir müssen das natürlich genauso wie mit der Frage, ist die Besteuerung gerecht geregelt, oder Verdrängungseffekte regulärer Jobs, das müssen wir alles noch mal überprüfen nach einer Zeit der Erfahrung, die man gesammelt hat. An und für sich finde ich es schon sinnvoll, dass dann man langsam da so aufwächst, was die Belastung der Sozialversicherungsbeiträge angeht. Und man darf ja nicht vergessen, dass der Arbeitgeber ja im Prinzip von vorne herein den vollen Arbeitgeberanteil zahlt. Also das von daher auch noch mal Missbrauchsanreize für Arbeitgeber ein Stück weit eingedämmt worden sind. Und wir überprüfen das aber auch noch mal auf die genannten Aspekte hin.

Verfasser: Brauchen wir überhaupt eine Beschäftigungsform mit einer Sonderstellung bei der Besteuerung und bei den Sozialabgaben?

BNG: Was eine Alternative wäre ... was insgesamt noch mal ein anderer Pfad wäre, wäre der Bereich der Sozialversicherungsbeiträge, das nämlich insgesamt progressiv zu gestalten analog zur Einkommensteuer. Das ist ein Modell, das wir in Holland auch haben. Da sind die Sozialversicherungsbeiträge auch progressiv gestaffelt. So das man im Prinzip sagen könnte, es gibt gar keine geringfügige Beschäftigungsgrenze, sondern es gibt vom ersten € an bis 100.000 € gibt es diese Staffelung. Dann würden vermutlich im höheren Bereich etwas höhere Beiträge anfallen. Also das wäre eine Variante, die man

sich dann überlegen müssten. Das müsste man einpassen auch in eine Diskussion um diese Bürgerversicherung. Also, wenn man jetzt mal ein bisschen über den Tag hinaus denkt, eine mögliche Perspektive, dass man sich da an diesem holländischen Weg – dass man versucht sich zur orientieren. Was die Ansprüche anbelangt, sehe ich keine Probleme im Bereich der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung. Aber natürlich bei der Rentenversicherung, wo wir das Äquivalenzprinzip haben, würde dann, wenn im oberen Bereich relativ hoher Sozialversicherungsbeitrag mit entsprechenden Ansprüchen dem gegenüber stehend realisiert werden, würde unter Umständen ein Problem auftreten. ... Aber wenn wir noch mal zur Notwendigkeit von Sonderregelungen kommen ... Die Alternative wäre die progressive Geschichte. Ansonsten würde ich die 400 € - Grenze im Moment jedenfalls nicht nach oben hin ausweiten. Ich glaube das ist auch wegen der sog. Gleitzone nicht erforderlich. Ich habe das sogar eher ein bisschen skeptisch gesehen, das noch mal nach oben hin zu auszuweiten und zwar vor dem Gesichtspunkt, vor dem Hintergrund der Einnahmefälle in den Sozialkassen, die dann natürlich entstehen. Das ist ganz klar. Wobei in der jetzigen Entwicklung sich das angucken muss, wenn dadurch tatsächlich Schwarzarbeitsverhältnisse tatsächlich in reguläre Arbeitsverhältnisse in dem Maß umgewandelt werden wie es im Moment der Fall zu sein scheint, - ich sage das noch mal mit Vorbehalt – und wenn in der Tat auch ein zusätzliches Beschäftigungsvolumen - in gewissen Umfang wird das sicher der Fall sein – realisiert wird, dann haben wir das auch wieder ausgeglichen. In die Richtung scheinen wir jetzt nach den vorläufigen Prognosen und Rechnungen, die wir da im Ministerium angestellt haben oder die wir bekommen haben als Abgeordnete, scheint das der Fall zu sein. Und damit wäre dann doch zu sehen, dass jetzt bei der Neuregelung auch mit den 400 € das nicht zu Lasten der Sozialkassen geht. Und jetzt muss man noch mal in einem weiten Schritt noch mal genau angucken, ob es zu so einer Umwandlung von regulären Beschäftigungsverhältnissen in Geringfügige kommt. Das kann man jetzt noch nicht abschließend sagen, aber wenn das jetzt nur in ganz geringem Umfang passiert oder gar nicht, dann müsste man noch mal gucken, ob da vielleicht sogar Spielraum für eine Ausweitung der 400 € - Grenze besteht.

Verfasser: Wie könnte man noch besser Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor und auf dem Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte bekämpfen?

BNG: Na, zu allererst einmal durch Qualifizierung, würde ich sagen. Also ich bin der Überzeugung, dass Deutschland nur eine Chance hat, wenn es sich weiter konzentriert auf einen Qualitätswettbewerb. Ich bin der Überzeugung, dass Deutschland nur als Standort der sich auf einen Produktqualitätswettbewerb – um Produkt- und Verfahrensinnovationen – einlässt und nicht um einen Lohnwettbewerb. ... Die Vorschläge, dass man etwa einen staatlich subventionierten Niedriglohnsektor da

einrichten sollte – Stichwort Kombilohn – das halte ich nach den mir vorliegenden Studien
 iza oder gestern in der Anhörung hat auch noch mal das IAB umfangreiche Studien dazu
 vorgelegt. Das ist wahnsinnig teuer für die öffentliche Hand. Die zusätzlichen
 Beschäftigungseffekte werden relativ gering veranschlagt. Also ich würde das als
 Alternative eher eine Form von öffentlich geförderter Beschäftigung möglichst zielgenau
 präferieren wo dann bestimmte Dienstleistungen erbracht werden, die sich sonst die
 Kommune häufig z.B. nicht leistet. Also im Bereich Versorgung öffentlicher Gebäude. Da
 muss man natürlich gucken, dass es da möglichst wenig Konkurrenz zur freien Wirtschaft
 gibt bzw. ich kenne auch Städte, wo es auch Absprachen zwischen den örtlichen
 Kammern und Beschäftigungsträgern gibt. Das die dann ein bestimmtes Auftragsvolumen
 abdecken, was die Privaten eh nicht machen, weil es z.B. vom Umfang her, vom
 Auftragswert zu klein ist oder andere Gründe sprechen dagegen. Und ich glaube auch,
 dass es denkbar ist, Vertragsbeziehungen zu entwickeln, dass man ja auch so etwas wie
 öffentliche Beschäftigungsförderung wettbewerblich organisieren. Dass man so ein
 bisschen Nachteilsausgleich den man etwa für einen Geringqualifizierten zahlt. Dann
 auch bestimmte Lose macht für Geringqualifizierte um die sich dann auch ein
 Handwerksunternehmen oder ein Gebäudereiniger bewerben kann. Und dann macht man
 meinerwegen noch mal einen Vertrag, dass dann quasi berufschulmäßig die einen Tag
 pro Wochen qualifiziert werden und für die Qualifizierung zahlt dann die öffentliche Hand.
 Das wären solche Krücken, sage ich mal, wie man versuchen könnte, das Problem zu
 mildern. Also zu beheben mit politischen Mitteln, daran glaube ich im Moment nicht, die
 Spielräume haben wir einfach nicht.

FDP

Verfasser: Viele Unternehmen haben sich damals beklagt, dass bei der Umsetzung der
 Gesetzesänderung mit dem gewählten Stichtag 01.04.1999 nicht genug zeitlicher
 Handlungsspielraum bestanden hat. Wie beurteilen Sie das Zeitfenster der Umsetzung?

FDP: Als handwerklich völlig unausgegoren. Die Debatte ... hat im Vorfeld zu einer hohen
 Verunsicherung der Beteiligten geführt. So dass noch bevor das Gesetz überhaupt da
 war, 6 oder 7 verschiedene Versionen in der Bundesregierung transportiert worden sind –
 wie das Gesetz irgendwann aussehen könnte. Zu deutsch: Jeden Tag ist eine andere Sau
 durchs Dorf getrieben worden. Es gab dann noch mal eine neue Version. Das ist noch
 weiter verändert worden bis dann der Gesetzentwurf irgendwann gekommen ist. ... Und
 der hatte eine so geringe Beratungszeit, dass diejenigen, die das dann tatsächlich
 umsetzen mussten, mit der Fassung, die sie dann im Gesetzesblatt gefunden haben, sehr
 ad hoc konfrontiert worden sind.

Verfasser: Halten Sie es für gerechtfertigt, das bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze überdurchschnittlich hohe Belastungen entstehen?

FDP: Wir haben das ein bisschen anders gefordert. Wir haben gesagt, wir wollen angelehnt an die alte Regelung einen 630-Euro-Job schaffen. Vor dem Hintergrund, dass wir sagen 630 € mal 12 Monate ist ungefähr das steuerfrei zu lassende Existenzminimum, das ohnehin da ist. Und dann wollten wir gleitend in die Sozialversicherungspflicht einsteigen, so ähnlich wie das jetzt bei den Mini-Jobs mit 800 € ist. Wir hätten es weniger kompliziert haben wollen wie es jetzt der Fall ist.

Verfasser: Sehen Sie diese Motive des Gesetzgebers für die eingeführte Neuregelung als hinreichende Rechtfertigungsgründe an?

FDP: Keins dieser Ziele ist erreicht worden. Das war von vorne herein absehbar, dass das nicht der Fall sein würde. Diese Neuregelung hat dazu geführt ... – sie ist ja jetzt auch wieder geändert worden – und jetzt jubelt die Frau Gesundheitsministerin über einen vermeintlichen Erfolg der von der Bundesanstalt gerade wieder ein Stück weit wieder auf den Boden der Tatsachen zurückgeführt worden ist. Es war völlig klar, dass hier sehr viele Beschäftigungsverhältnisse in die Illegalität abwandern werden. Nicht nur wegen der Mehrkosten, sondern auch wegen des Mehraufwandes, den das ganze mit sich gebracht hat. Auch die soziale Absicherung hat überhaupt nicht gegriffen. Das mag in Einzelfällen mal der Fall gewesen sein, wo Berufslücken geschlossen worden sind. Aber um einen Rentenversicherungsanspruch auf Sozialhilfeniveau zu erreichen muss man glaube ich etwas 150 Jahre auf 630-DM-Basis gearbeitet haben. Also diese soziale Absicherung erkenne ich da wenig. Die Aufspaltung von so genannten regulären Beschäftigungsverhältnissen die hat man damit auch nicht verhindert. Also wenn jemand gesagt hat `Mir ist ein so genannter regulärer Job zu teuer um da jemanden einzustellen` dann hat er da halt eben in 325 € - Jobs aufgesplittet. Das ist im wesentlichen auch keine Veränderung gewesen in diesem Bereich. Ich bin der festen Überzeugung, durch die Bank weg sind diese Ziele nicht erreicht worden. Die Kosten sind erhöht worden. Die Bürokratie ist verschärft worden. Einen Effekt hat es allerdings gegeben, dadurch das diese Jobs jetzt als sozialversicherungspflichtig in der Erwerbstätigenzahl mitgezählt worden sind, hat sich die Quote der Arbeitslosigkeit verändert. Ich glaube 0,8 %-Punkte waren es, die das ausgemacht hat. Und das sieht natürlich dann schön aus, wenn man die Arbeitslosigkeit abbauen will – verbal zumindest.

Verfasser: Durch die massive Lohnnebenkostensteigerung vor allem bei den nebenberuflich geringfügig Beschäftigten kam es zu Massenkündigungen durch die Angestellten. Wie ist dieses Problem an Sie herangetragen worden?

FDP: ... Ich habe auch von mehreren Gastronomen und auch vom Hotel- und Gaststättenverband Schilderungen gehört, es ist fast unmöglich Leute zu kriegen, die es

machen wollen. Das war damals die Aussage. Das hat sich jetzt ein bisschen verbessert durch die Neuregelung von Hartz II. Aber es ist immer noch nicht das Grundproblem gelöst. Das Grundproblem liegt einer zu hohen Belastung mit Steuern und Abgaben auf alle Arten von Tätigkeiten. Bei Hartz II sind die Mini-Jobs ja noch mal verteuert worden, weil die soziale Abführung von 22 auf 25% erhöht worden ist. Das war einer der Gründe, weshalb die FDP eben auch Hartz II abgelehnt hat. Weil wir gesagt haben, sei es auch nur bei den Mini-Jobs, „Eine weitere Erhöhung der Lohnnebenkosten machen wir nicht mit“. Aber das ist nicht Ihr Thema – Sie sind ja bei 1999.

Verfasser: Sollte im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, wie es die FDP für die Steuergesetze fordert, massiv vereinfacht und Bürokratie abgebaut werden?

FDP: Selbstverständlich muss massiv vereinfacht und Bürokratie abgebaut werden. ... Sie haben vorhin geschildert, manche Betriebe hatten dann plötzlich 300 Krankenversicherer, mit denen sie abrechnen mussten. Aber das ja nicht nur einmalig. Gerade bei den Mini-Jobbern habe ich ja eine unstete Arbeitszeit. Die arbeiten ja nicht in aller Regel regelmäßig so und so viel Stunden in der Woche oder im Monat, sondern die Monate haben unterschiedliche Tage, das wissen Sie als Steuerberater natürlich auch. Man wird zu unterschiedlichen Stunden eingesetzt. Sie haben faktisch jeden Monat eine neue Meldung gemacht – eine unendliche Bürokratie. Deswegen ist es im Grunde richtig, wenn man jetzt nur noch einen Ansprechpartner hat mit der Neuregelung. Nach unserem Dafürhalten wäre es nicht unbedingt die Knappschafft gewesen.

Verfasser: Die pauschale Lohnsteuer wird oft als nicht gerecht und je nach Höhe des Familieneinkommens als eine zu weitgehende Vergünstigung angesehen? Wie sehen Sie das?

FDP: Das ist richtig. Aber wir machen das in dem Fall – wir wollten das nur festmachen an dem Mini-Job. Sie haben noch eine andere Ungerechtigkeit: derjenige, der nicht den Mini-Job macht, sondern der Überstunden macht, wird auch wieder ganz anders behandelt. Also irgendeine Ungerechtigkeit haben Sie. Wenn wir aber mehr Flexibilität im System haben wollen, die Auftragsspitzen abfangen wollen und wenn wir den Menschen die Möglichkeit geben wollen, sich zumindest ein bisschen von ihrem Lebensunterhalt hinzuzuverdienen, dann müssen wir Ungerechtigkeiten in Kauf nehmen. Und da haben wir uns gesagt weil wir beim Eingangssteuersatz sowieso auf 15% kommen wollen – möglichst kurzfristig aber wahrscheinlich eher mittelfristig – eine pauschale Abgeltung bei einem Niveau von 20% ist das einfachste und kommt dem was man gerecht nennen könnte wahrscheinlich am ehesten nahe. Was ist den gerecht? Gerecht ist der Versuch eines vernünftigen Ausgleichs.

Verfasser: Brauchen wir überhaupt eine derartige Beschäftigungsform mit einer Sonderstellung bei der Besteuerung und bei den Sozialabgaben?

FDP: Solange unser Steuersystem so ist, wie es ist, brauchen wir es. Wenn wir ein einfaches, gerechtes und transparentes Steuersystem hätten mit den vier Stufen, die wir vorschlagen 0, 15, 25 und 35% gestaffelt, dann bräuchten wir es eigentlich nicht. Weil wir dann nämlich automatisch einen Niedriglohnsektor hätten. Wir bräuchten übrigens auch die Möglichkeit in der Sozialhilfe. Das müsste man bei der Zusammenlegung mit der Arbeitslosenhilfe machen, dass es sich einfach mehr lohnt, dazu zu verdienen.

Verfasser: Wie stellen Sie sich die optimale Ausgestaltung im Niedriglohnbereich bzw. der geringfügigen Beschäftigung? Sie sagen, für den Fall, dass Ihr Steuersystem umgesetzt würde, bräuchten wir gar keine geringfügige Beschäftigung mehr.

FDP: Zumindest im Hinblick auf die bereits von Ihnen geschilderte Gerechtigkeitsproblematik.

Verfasser: Und wie soll dann die Sozialversicherung gekoppelt werden. Soll das genauso über den steuerlichen Grundfreibetrag pro Person von 7.500 € laufen, den die FDP vorschlägt?

FDP: Wir wollen die 7.500 € steuerfreies Existenzminimum pro Mensch, egal wie alt der ist – wir finden das so gerecht ist. Und die Sozialversicherung soll ab 630 € ... zu versteuerndem Einkommen. Also die 7.500 € sind frei und dann 630 € drauf verdient – dann fängt die Sozialversicherung an ... mit einer Gleitzone. Die Gleitzone ist halt sehr kompliziert. Was mich eine bisschen stört, weil es sehr Bürokratisch ist, aber ohne Gleitzone glaube ich, dass Sie niemanden in die Legalität bringen.

Verfasser: Wie beurteilen Sie außerdem noch die Neuregelung zum 01.04.2003?

FDP: Wir haben der Neuregelung nicht zugestimmt. Es ist zwar eine deutliche Verbesserung. Die 400 € zu dem bisherigen 325 € - Job. Nicht nur was das Einkommen anbetrifft, sondern auch was die Möglichkeit anbetrifft es wieder zumindest einmalig neben einer anderen Tätigkeit auszuüben. Wir halten das Verfahren aus zwei Gründen für falsch – deswegen haben wir es auch abgelehnt. Den einen habe ich schon angesprochen: Die Erhöhung der Lohnnebenkosten von 22 auf 25%. Das ist das politisch falsche Signal. Das impliziert den Eindruck noch teurer werden könnte in Deutschland. Das Gegenteil ist richtig. Wir müssen Abgaben und Steuern auf Arbeit runter kriegen. Und das zweite ist die Unterscheidung zwischen haushaltsnahen und haushaltsfernen Mini-Jobs. Manche Zeitungen haben jetzt die letzten Tage fälschlich geschrieben, private Arbeitgeber zahlen nur 12,5 %. Das ist falsch – es geht um haushaltsnahe Tätigkeiten, bei denen nur 12,5% abgeführt werden müssen. ... Es ja vor allem deswegen politisch bemerkenswert, weil wir wurden ja immer mit dem Schlagwort „Dienstmädchenprivileg“ an den Pranger gestellt. Und es ist offenkundig so, dass die Bundesregierung über einen langen schmerzvollen Prozess festgestellt hat, dass es viele Tätigkeitsmöglichkeiten in

privaten Haushalten gibt, die auch durchaus angenommen werden, die alle in der Realität stattfinden.

Verfasser: Registriert sind heute gerade mal 33.000.

FDP: Sie sind den Schritt nicht zu Ende gegangen, den Sie hätten gehen müssen. Sie hätten sagen müssen, egal wo ein Arbeitsplatz angeboten wird, ob er in einem privaten Haushalt, in der Industrie, in der Gastronomie oder sonst wo. Wenn es einen derartigen Arbeitsplatz gibt, dann ist das entweder als Betriebsausgabe oder als Werbungskosten absetzbar, genau wie jeder andere Arbeitsplatz, den jeder andere Arbeitgeber irgendwo zur Verfügung stellt. Das wäre richtig gewesen. Der einzige Schritt – einen großen Schritt in Richtung Legalisierung von Tätigkeiten in privaten Haushalten.

Verfasser: Wie stellen Sie sich die Reform der Rentenversicherung vor?

FDP: Es wird für unsere Generation und für die unserer Kinder garantiert keine lebensstandardsichernde Rente geben, sondern wenn überhaupt eine existenzsichernde Rente. Und das auch nur dann, wenn man deutlich mehr private Eigenvorsorge betreibt, deutlich unbürokratischer Möglichkeiten schafft als es die Riesterrente ist, also z.B. auch Pensionsfonds nach angelsächsischem Muster zulässt und das wird gerade in den kleinen Einkommensgruppen nur dann gehen, wenn wir vorher diese Steuerreform gemacht haben, die ich beschrieben haben, damit von dem was verdient wird netto mehr übrig bleibt.

Verfasser: Halten Sie denn von der Technik her, den Ansatz der Riesterrente für sinnvoll?

FDP: Ich halte es für politisch sinnvoll, da erkannt wurde, dass ein bestimmtes Maß an privater Eigenvorsorge notwendig ist. Es greift viel zu kurz. Wir haben ja nur drei Stellschrauben im Prinzip: 1. Lebensarbeitszeit, 2. Beitragshöhe, 3. Rentenhöhe. Wenn ich die Beitragshöhe nicht noch weiter verändern will, weil die Belastung sowieso schon viel zu hoch sind, fällt die Stellschraube weg. Wenn ich sage, wie die SPD es tut, die Höhe der Rente bleibt angetastet, dann fällt die Stellschraube auch weg. Und wenn ich dann auch noch sage, die Lebensarbeitszeit bleibt unverändert, dann habe ich gar keine Wahlmöglichkeit mehr. Also ein Tod muss man sterben. Und wir müssen sogar zwei sterben, das ist die Lebensarbeitszeit – ich finde die Diskussion `arbeiten mit 70` völlig idiotisch, wir müssen die besser ausschöpfen die wir jetzt haben. Wir haben die ältesten Schüler, die ältesten Studenten und die jüngsten Rentner. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter ist 59,8 Jahre – glaub ich. Wir sollten mal langsam gucken, dass wir – wo es möglich ist – früher einschulen, das Abitur nach 12 Jahren machen, Wehr- und Zivildienst wegfallen lassen, weil die politische Notwendigkeit sowieso nicht mehr da ist. Kürzere berufsqualifizierende Bildungsgänge ermöglichen in der Wirtschaft aber auch in der Hochschule. Nicht jeder der Jura studiert muss die Befähigung zum Richteramt haben, die meisten werden nämlich nicht Richter oder Staatsanwalt. Und wir müssen

näher an die gesetzliche Altersrente von 65 Jahren herankommen. Dann hätten wir schon eine ganze Menge gewonnen. Darüber hinaus müssen wir wissen: `die lebensstandsichernde Rente wird es so nicht mehr geben`. D.h. bei den aktuellen Rentnern müssen die Anstiege deutlich geringer ausfallen. Bei denen die kurz davor stehen müssen sie wissen, dass es nicht mehr so viel sein wird, sondern dass nur das was an Ansprüchen erworben ist bestehen bleibt und dem was neu dazu kommt, das es geringer wird. Und bei unserem Alter muss klipp und klar sein: `wir werden mehr zahlen als wir rauskriegen`.

Verfasser: Wie ließe sich allgemein nach Ihrer Einschätzung Schwarzarbeit noch besser verhindern im Niedriglohnbereich?

FDP: Senkung von Steuern und Abgaben ist der erste Schritt. Das ist der Kernbereich. Da sollte man wirklich sehr gut überlegen, ob man nicht den Vorschlag der FDP aufgreifen sollte in den personalintensiven Bereichen – Gastronomie und Handwerk – zum verminderten Mehrwertsteuersatz zu kommen. Es gibt Länder, die das probiert haben. In Frankreich – glaube ich – ist jetzt seit einem Jahr so ein Modell angefahren, weil es ja wirklich nur noch schwer erklärlich ist, wenn ein Handwerker einen Handwerker bestellt selbst drei Stunden arbeiten muss um den die eine Stunde bezahlen zu können.

FDP-NRW

Verfasser: Wie haben Sie die Neuregelung damals gesehen?

FDP-NRW: Es war ein klassisches Gesetz zum Beschäftigungsabbau ... Wir hatten Probleme bei den Zeitungszustellern. Erhebliche Probleme auch im Bereich der Vereine, die in weiten Bereichen auch darauf angewiesen sind mit solchen sog. Mini-Jobs klar zu kommen. Man hat ja damals die Hoffnung gehegt, dass da ein Großteil in eine reguläre Beschäftigung überführt werden konnte, das war natürlich klar, dass das nicht der Fall ist. Sondern es gibt eben viele Branchen, die entweder nur sehr kleine Beschäftigungsteile haben, die abzudecken sind oder aber solche, die mit hohen Flexibilitäten arbeiten müssen. Und alle die sind natürlich riesig benachteiligt worden. ... Der Hauptgrund der ja angeführt worden ist ja der gewesen, dass Unternehmen angeblich dazu neigten immer mehr reguläre Jobs in kleine Mini-Jobs aufzuteilen. Das ist natürlich in Teilbereichen, gerade auch großen Kaufhäusern auch geschehen. Die Frage ist nur, ob man mit Blick – gerade jetzt auch auf die immer ausgeweiteten Arbeitszeiten auch letztendlich zu solchen Beschäftigungsverhältnissen kommen muss, weil es natürlich eben auch gilt unattraktive Zeiten abzugrenzen, auch abzudecken, da kann man nicht immer mit regulären Arbeitskräften arbeiten und insofern denke ich, muss man auch Flexibilität haben. Die jetzige Wiedereinführung unter anderen Vorzeichen zeigt ja im Grunde genommen, dass die Bedürfnisse auch da sind.

Verfasser: Die nebenberuflich geringfügig Beschäftigten waren ja die großen Verlierer der Neuregelung ...

FDP-NRW: Genau das ist der Punkt. Wir gesagt, es ist klar, die politische Diskussion war eben vielfach durch diesen Neidaspekt geprägt. Man muss eben nur sagen, die Widersprüchlichkeit auf der anderen Seite, dass z.B. die Diskussion über die steuerfreien Schichtzulagen in den Bereichen der Feiertage und der Sonntagsarbeit, dass da interessanterweise dann dieses Diskussionsfeld nicht eröffnet worden ist. Auch das ist ja Steuerfreiheit. Wer also am Wochenende in der Gastronomie aushilfsweise jobbt, warum soll der dann nicht auch einen Vorteil haben.

Verfasser: Sie sagen also, wir brauchen eine geringfügige Beschäftigung weil eben in bestimmten Bereichen die Flexibilität einfach erforderlich ist. Wie stellen Sie sich die Regelung der geringfügigen Beschäftigung vor?

FDP-NRW: Also ich glaube, dass die ursprüngliche Regelung sehr vernünftig gewesen ist. Da dürfen auch für den Unternehmer keine prohibitiven Steuersätze draufkommen. Das muss in der Tat im unteren Bereich angesiedelt sein. Sowohl die Steuerbelastung als auch die Abgabenbelastung. Das ist ja jetzt in der Neuregelung der 400 € Beträge partiell günstig geregelt mit den haushaltsnahen Dienstleistungen. Bei den anderen ist es schon wieder verhältnismäßig teuer geworden. Das ist natürlich klar wieder eine Belastung des Faktors Arbeit. Und wer Beschäftigung schaffen will, der muss den Faktor eben möglichst günstig machen. Insofern ist das kritisch zu sehen. Interessant ist auch zu beobachten, dass die Wiedereinführung des sog. „Dienstmädchenprivilegs“ ja jetzt wieder stattgefunden hat. Es ist einfach schlichtweg so, dass man, wenn man Beschäftigung fördern will gerade auf den Bereichen Beschäftigung legaler Art aktivieren muss, wo es sich um haushaltsnahe Dienstleistungen handelt. Andernfalls – das Ergebnis sehen wir ja – hat man einen mehrere 100 Mrd. Schwarzarbeitsmarkt. Das ist dann die Konsequenz. Dann partizipiert der Staat überhaupt nicht von der tatsächlich geleisteten Arbeit. Wir haben ja nicht einen Mangel an Arbeit, sondern ein Mangel an legaler Beschäftigung. Und genau dieses ist der entscheidende Punkt, dass man dieses Kartell der Schwarzarbeit aufbricht, indem man eben sagt, wir machen gegen eine kleine Abgabe das eben auch als legales Beschäftigungsverhältnis. Ich glaube das ist der große Vorteil, der darin liegt, das löst nicht insgesamt unser Problem der zu hohen Besteuerung- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit aber es ist ein Ventil im Grunde genommen. Und wenn man diese kleinen Ventile auch noch schließt, dann darf man sich nicht wundern, dass er Wirtschaft noch schlechter geht.

Verfasser: Man schätzt, dass ca. 300.000 Personen in die Schwarzarbeit gegangen sind ...

FDP-NRW: Es sind ja nicht nur die Abgewanderten, sondern im Grunde genommen, die die gar nicht mehr hineingegangen sind. Wenn ich das stigmatisiere dieses

Beschäftigungsverhältnis und immer damit drohe 2 Jahre später könnte es zu Ende sein, ist ja auch klar dass sich viel weniger auch da hinein begeben. Also unabhängig davon, das welche sich da zurückziehen, dass ist schlimm genug. Ich muss einfach sagen, das ist ein Beschäftigungsverhältnis eigener Art was eben ein gewisses Ventil im Bereich des Niedriglohns und der geringen Beschäftigungszeit ist. Das sind ja nur mehrere Stunden, die die bestehen. Und dieses Ventil muss man einfach lassen, damit sich eben auch aus dem Schwarzarbeitsmarkt und aus dem Bereich der Schwarzarbeit eben die Leute bewegen – der Schattenwirtschaft wie man sagt – in die reguläre Beschäftigungswirtschaft gehen. Besser eine geringe Besteuerung und Abgabenbelastung solcher Beschäftigungsverhältnisse als das der Staat überhaupt nicht an der Wirtschaft partizipiert.

Verfasser: Und die Entgeltgrenze, wie würden Sie sich das wünschen?

FDP-NRW: Ja ich meine, das sind wir ja jetzt mit 400 € schon wieder ein Stück weiter gegangen. Da ist immer eine Sache auch des Prozesses. Ich denke mal mit 800 könnte man schon ganz gut anfangen. Man könnte auch durchaus an 500 € denken. Irgendwo muss natürlich auch dann das Problem gelöst werden des Übergangs in die Arbeit, die dann eben auch regulär besteuert und regulär Abgaben erhebt. Das hängt natürlich alles damit zusammen, wie man sich die Eingangssteuersätze vorstellt. Die FDP hat ja nun ein radikales Steuermodell, das also mit 15% Eingangssteuersatz ... Was natürlich diesen Übergang leichter macht.

Verfasser: An dieser Graphik ist die Geringfügigkeitsfalle ersichtlich. Wie könnte man diese negativen Wirkungen entschärfen?

FDP-NRW: Deswegen muss das kombiniert werden mit einer vernünftigen Steuerreform. Wir haben diese Tarife 15%, 25%, 35% wie Sie wahrscheinlich wissen, die diese Geringfügigkeitsfalle eben entschärfen. Es wird – das muss man auch ganz klar sagen – das bei Angleichung solcher Systeme immer ein Problem geben, dass völlig übergangslos zu machen. Sie wissen ja auch im Bereich der regulären abhängigen Beschäftigungen gibt es durch die Progression auch immer Ungerechtigkeiten. Nach dem Motto: „Wenn ich 50 € mehr verdiene, was bleibt mir eigentlich davon?“. Das kann man bis zum Letzten wahrscheinlich nie aushebeln, aber wenn man mit unserem Modell 15-25-35 und den nicht unerheblichen Freibeträgen von 7.500 € pro Person. ... Wir hätten eben den Vorteil, dass auf diese Art und Weise die Geringfügigkeitsfalle, also diese Problematik des Übergangs nicht da ist.

Verfasser: Und die Sozialversicherung, soll die dann der steuerlichen Belastung folgen?

FDP-NRW: Die Sozialversicherungsbeiträge sind natürlich extrem hoch in Deutschland. Die sind im Grunde genommen noch ein größeres Problem als die steuerliche Belastung. Auch hierfür gibt es ja seitens der Liberalen klare Vorschläge. Wir müssen im Bereich der

Rentenversicherung, im Bereich der Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pflegeversicherung. In all diesen Bereichen müssen wir zur Reduktion kommen. Unser Ziel ist es unter 35% insgesamt zu kommen. Das geht nur mit einer massiven Reform der sozialen Sicherungssysteme. Die Demographie ist unbestechlich. Das ist im Grunde genommen der stärkste Feind der jetzigen Gesellschaft- und Wirtschaftsordnung. Das wird nicht hinreichend zur Kenntnis genommen. Wenn das so kommt, dann heißt das, dass wir Belastungen haben werden im Bereich der Rentenversicherung die sind utopisch, da laufen wir auf 40 % oder so was zu und Krankenversicherung 25%. Wenn das alles ungebremst so weiter läuft. Oder man muss eben – das ist die Konsequenz – etwas im jetzigen System tun, das heißt Frage des geringeren Anstieges der jetzigen Versorgungseinkommen. Man muss was tun im Bereich der Verstärkung der Eigenvorsorge und zwar massiv. ... In allen Bereichen muss massiv die Eigenvorsorge gefördert werden. ... Wir müssen hinkommen zu Versicherungssystemen, wie in anderen Bereichen des privaten oder auch betrieblichen Lebens. ... Wir brauchen ein Bewusstsein, eine Bewusstseinsänderung bei den Menschen, die einfach heißt: privat vor Staat. Genauso wie eben kein Mensch auf die Idee käme, dass die Haftpflichtversicherungen bei Autos irgendwie staatlich organisiert werden, sondern das läuft eben dadurch, dass man sein Fahrzeug privat versichert mit Selbstbehalt, mit Beitragsrückerstattungssystemen, mit transparenten Rechnungen. Auch das ist etwas was in alle Sozialversicherungssysteme hinein muss. Solange die Leute noch glauben, da gäbe es irgendeinen großen Geldsack aus dem das alles bezahlt wird und nicht klar ist, dass alles was reinkommt sofort wieder rausgeht. Bei der Rente wie bei der Krankenversicherung. Solange das nicht klar ist, da werden wir es ganz schwer haben. Die Diskussion geht letztendlich darum, dass man beispielsweise Beitragsbemessung anders gestalten muss oder bisher nicht einbezogene Zahler mit einbeziehen muss. All das geht fehl, das System ist in sich marode. ... Dann hilft es eben auch nicht, darauf zu hoffen, dass die 10% die nicht drin sind das System gesunden können. Das ist völlig falsch. Das System muss in sich neu strukturiert werden. Und nur das kann diese wahnsinnige Beitragslast der Unternehmer und damit letztendlich des Faktors Arbeit und damit natürlich auch der Wirtschaftlichkeit und der Wettbewerbsfähigkeit eben entlasten.

Verfasser: Wie sehen Sie die Neuregelung zum 01.04.2003?

FDP-NRW: Ja gut, das ist ein erster kleiner Schritt in die richtige Richtung. Es gibt gerade bei der Frage, was sind haushaltsnahe Dienstleistungen schon wieder erheblichen juristischen Abgrenzungsbedarf. So was ist alles relativ unsinnig. Normalerweise müsste das einheitlich gehen. Denn da können Sie ... , da gibt es natürlich auch wieder Missbrauchsfragen, die aufkommen, auch einfach nur Auslegungsfragen. Und ich denke

die deutschen Gerichte haben genügend zu tun, dass sie sich nicht schon wieder auf einem neuen Feld tummeln müssen.

Verfasser: Auch das Steuerrecht ist viel zu kompliziert und bürokratisch ...

FDP-NRW: Wenn 70 – 80 der Steuerrechtsliteratur in der Welt aus Deutschland kommen, dann brauchen wir darüber nicht mehr zu sprechen. ... Zur Bürokratisierung lässt sich sicherlich sagen, dass dieses ein Kernpunkt auch der Reformen in Deutschland ist. Wir müssen entfesseln und wir müssen entflechten. D.h. Entfesselung bezieht sich eben auf die überbordende Bürokratie. Da ist es auch nicht damit getan die Diskussion schließlich zu verengen, wir müssen diese oder jene Behördenebene abschaffen, sondern der Kernpunkt an dieser Stelle ist, dass der Staat sich zurückziehen muss im Hinblick auf Aufgaben. D.h. wir müssen staatliche Aufgaben reduzieren und damit natürlich auch das entsprechende Personal verschlanken und dadurch eben auch die Ausgaben reduzieren. Das ist sozusagen der richtige Schritt. Und was die Frage der Entflechtung anbetrifft, da gilt es natürlich insbesondere auf der gesamtstaatlichen Ebene die verschiedenen bisherigen Mischfinanzierungen, Mischzuständigkeiten zu entflechten, das betrifft das Thema Föderalismus-Reform wo wir noch einen Berg vor uns haben. Sie erleben die Diskussion in den letzten Wochen und Monaten, wie sie jetzt dahinwagt. Keiner will es eigentlich so richtig, denn es ist auch mit der Frage verbunden, welche Ebene sich von Aufgaben trennen muss und zwar komplett. Und von lieb gewordene Aufgaben loslassen, das ist eben eine nahezu undenkbare Aufgabe. Wir müssen diesen Weg aber gehen, denn der Weg der Mischfinanzierung, Mischzuständigkeiten hat erkennbar in die Irre geführt. Es führt nämlich zum System der kollektiven Unverantwortlichkeit. Im Auge des Bürgers kann man sagen: „Alle sind es Schuld“. De facto ist natürlich keiner gewesen, weil man ihn nicht namhaft machen kann. Weil man immer sagen kann, „ja, ich hätte ja gewollt, aber der andere wollte nicht“. D.h. dieses System der nicht zuordnungsfähigen Verantwortung das müssen wir durchbrechen und das ist eines der größten schwierigsten Aufgaben.

d) Institute

IWK

Verfasser: Wie sehen Sie die Geringfügigkeitsfalle?

IWK: Na ja, wir haben schon Teilzeitmauern. Wir haben einen unsystematischen Belastungsverlauf, der Einkommenserzielung auf der Einkommensachse mit Steuern und Sozialabgaben. Die Grenzbelastungen der Einkommenserzielung der früheren 630-Mark-Grenze springen über 100%. Das Problem ist erkannt worden. Es ist vielfach auch von

der Politik adaptiert worden mit dem Ziel, diese Teilzeitmauer zu überwinden. Stichwort: Mainzer Modell. Mainzer Modell glaube ich, gehört in den Kontext hinein. Ist dann ja jetzt zu Beginn des Jahres 2003 zum 01.04. kassiert worden zugunsten der dann neu gestalteten geringfügigen Beschäftigung. Eine interessante politische Revolte eben auch. Wenn man die Historie mal aufmacht. Bis 01.04.1999 gab es 630-DM-Jobs. Die Sonderwirtschaftszone des kleinen Mannes. Dann hat man dieses Fenster versucht zu verstopfen. Hat im Gegenzug gemerkt da ist etwas dran, dann müssen wir etwas tun. Man hat das Mainzer Modell eingeführt mit dem Ziel diese Teilzeitmauer zu überwinden. Hat gemerkt, das hat auch nicht funktioniert. Dann hat man zum 01.04.2003 jetzt die neuen Mini-Jobs geschaffen mit dem Ziel, in diesem Bereich, indem offenbar, und das ist ja das besondere, indem wir offenbar eine besondere Nachfrage nach bestimmten Stundenvolumina und gleichzeitig ein Angebot an Stundenvolumina, diese Zone neu zu organisieren.

Verfasser: Wie schätzen Sie die rechtliche Einstufung der nebenberuflich geringfügig Beschäftigten ein?

IWK: Also in der Tat scheint ja die Neuregelung zum 01.04.1999 vorwiegend diejenigen mit einem Nebenverdienst getroffen zu haben. Und wenn wir überhaupt Evidenz für Rückzüge haben, dann können wir sie in diesem Bereich, Sie kennen wahrscheinlich – Sie haben es eben zitiert – das Gutachten von Kienbaum und ISG, da ist es ja deutlich hervorgetreten, dass die Rückzüge zunächst einmal im Bereich der geringfügig Nebentätigen stattgefunden haben. Und das dort zwar wieder ein – das wurde teilweise wieder zurückgeholt – dieser Effekt, aber es bleibt im Bereich sicherlich eine nennenswerte Beschäftigungseinbuße. Und wenn wir jetzt die ersten Pressemeldungen lesen, dass die Neuregelung zum 01.04.2003 sozusagen wieder eine Dynamik eingebracht hat, dann scheint das ja ein Indiz dafür zu sein, dass dort eine zurück gestaute Nachfrage war. Das ist jetzt sozusagen wieder abgerufen wird. Das spricht dafür, dass wir eine sehr preiselastische Nachfrage nach einfachen Diensten haben und gleichzeitig auch ein sehr abgabenelastisches Arbeitsangebot. D.h. sobald Sie mit der Abgabenbelastung und bestimmten Stundenvolumina, im Angebot von Stundenvolumina etwas verändern, dann haben Sie sehr schnell Arbeitsangebotswirkungen. Und das spricht dafür das wir einen sehr – sagen wir – stark auf Anreize reagierenden Arbeitsmarkt haben. Das wiederum legt die Vermutung nahe, dass wir uns in einem Bereich bewegen, indem die – sagen wir – die informelle Aktivität, die sich nicht auf offiziellen Arbeitsmärkten abspielt, ein sehr enges Substitut ist zu der formellen auf Arbeitsmärkten – auf regulären Arbeitsmärkten – sich abspielenden Aktivität.

Verfasser: Das Gesetz wurde zeitlich kurzfristig eingeführt. Wie sind hier Ihre Erfahrungen auch hinsichtlich der Einbindung des IW in das Gesetzgebungsverfahren?

IWK: Sagen wir so, es war ein seit langem erklärtes politisches Ziel, der neuen Regierung damals, den Bereich der geringfügigen Beschäftigung neu zu ordnen. Das ist ja in den ganzen Jahren zuvor schon mehrfach diskutiert worden. Das Thema ist ja nicht neu gewesen. Uns hat nicht überrascht, dass dann irgendwann eine Neuregelung gekommen ist. Insofern ist die Einflussnahme vom Institut der deutschen Wirtschaft relativ begrenzt. Es ist ein klarer politischer Wille dar gewesen ...

Verfasser: Gerade was die soziale Absicherung angeht, da ist man ja völlig von falschen Auswirkungen ausgegangen.

IWK: Von der freiwilligen Aufstockungsmöglichkeit bei der Rentenversicherung ist nicht viel Gebrauch gemacht worden. ... Und wir haben auch, und das haben wir in der Stellungnahme auch dargelegt, mal im einzelnen die früheren Erhebungen zu dem Thema geringfügige Beschäftigung ausgewertet und da steht ziemlich drin, dass die geringfügige Beschäftigung in der damaligen Form vor der Neuregelung 1999 eigentlich sehr stark in der Akzeptanz der Beschäftigten gestanden hat. 7% der Beschäftigten hatten ein Interesse an einer Beitragszahlung. Bei den Motiven für die geringfügige Beschäftigung steht die passgenaue Arbeitszeit ganz weit vorne vor anderen Motiven, die eventuell auch sozialversicherungsrechtlicher Art gewesen sind. Für einen Ökonom ist relativ sicher gewesen, dass die geringfügige Beschäftigung in der Form, wie wir sie hatten, ich habe es vorhin genannt, Sonderwirtschaftszone oder Freihandelszone, dass die zu netto mehr Beschäftigung geführt hat. Sie war additiv. Und sie war nicht substitutiv zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Das ist immer wieder vorgebracht worden. Das ist ein Verdrängungsargument: Die geringfügigen Jobs, die werden gesplittet aufgeteilt, Zellteilung, verdrängen reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeit. Für das haben wir keine Evidenz gefunden. Wir würden in der Tat meinen, dadurch dass diese geringfügige Beschäftigung dann reformiert worden ist, haben wir einen Rückstau. Und der Rückstau kann beantwortet werden: a) durch Rückzüge vom Arbeitsmarkt b) durch Inaktivität und c) durch Schattenwirtschaft oder d) durch nicht geleistete Wertschöpfung. Den trade-off müssen wir uns, glaube ich, als Volkswirt klarmachen.

Verfasser: Würden Sie einer kompletten Reformierung zustimmen, die beispielsweise eine ansteigende Lohnbelastung vom ersten € vorsieht?

IWK: Das ist glaube ich, die entscheidende Frage. Wir sind uns ganz schnell einig, dass wir hier ja über einen second oder third best arrangement reden. Es ist ja abgaberechtlich und steuerrechtlich von der Logik unseres Versicherungssystems her eine, sagen wir, eine nicht konsistente, die wir da gefunden haben. Nicht systematisch. Man könnte zwar sagen, das Geringfügigkeits-Arrangement in welcher Form auch immer, war wenn Sie so wollen, eine effiziente Form der Lohnsubvention. In dem Markt für einfachere Tätigkeiten, die man eben auch in diesen Bereichen organisieren kann. Die Frage ist, ob wir nicht

alles systematisch lösen brauchen. Die gleichen Effekte hat nämlich auch im einfachen Bereich nebenbei auch im Niedriglohnbereich Beschäftigung anzubahnen ohne die Defekte, die wir jetzt haben. ... Und den Rückstau, den wir hatten, aufzulösen. So unbefriedigend bleibt es letztlich doch für eine grundlegende Neuordnung des Niedriglohnssektors. Und da meine ich, sind wir in Deutschland immer noch nicht weit genug. Nämlich nachzudenken über die Ansiedlung dieses Problems im Steuersystem. Wir doktern bisher mit den Sozialabgaben herum. D.h. wir reden über die Besserstellung bestimmter Einkommensgruppen bei den Sozialabgaben. Aus meiner Sicht gehört die Neuordnung des Niedriglohnssektors a) in die Zuständigkeit der Tarifparteien und b) in die Zuständigkeit des Steuerrechts. Will damit sagen, wir brauchen eine systematische Diskussion über so etwas wie eine „Negativ-Steuer“. Einen Steuerkredit für Niedrigverdiener. Ich will den Gedanken nur mal machen, die Angelsachsen, die Briten, die USA haben einen earned income tax credit oder working family tax credit. Die sagen, der Idee nach, jeder der mit seinem Markteinkommen, was seiner Produktivität zu entsprechen hat, nicht über eine bestimmte Einkommensschwelle hinwegkommt, der wird durch ein Steuerkredit am Ende des Jahres besser gestellt. Der kriegt eine Auszahlung aus dem Steuersystem – einen tax credit. Das ist die Idee der „Negativ-Steuer“. Einen monoton steigenden Tarif – unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze – kriegen sie etwas raus – oberhalb zahlen sie. Ganz normal. Das ist die wie ich finde noch dringend zu leistende Aufgabe für Deutschland darüber nachzudenken, ob man mit der Verzahnung eines Lohnfindungssystems was Preise für bestimmte Qualifikationen findet, die dann zu Einkommen führen, die dann über das Steuersystem auszugleichen sind. Dann hätten Sie aus meiner Sicht, eine relativ konsistente Lösung. Durchgängig monoton steigender Tarif, der vermeidet die Sprungstellen im Tarif. Und der das Lohnfindungssystem in seine im eigene Funktion zurückversetzt, nämlich den Preis zu finden für Beschäftigung und die Qualifikation am Arbeitsmarkt. Lohnpolitik ist keine Einkommenspolitik. Lohnpolitik hat den Job, die richtigen Preise für bestimmte Qualifikationen zu finden, die Einkommenspolitik ist dann über das Steuersystem zu finden. Das wäre die grobe Richtung, in die ich gerne möchte.

Verfasser: Bitte beurteilen Sie die Neuregelung zum 01.04.2003

IWK: Es bleibt der Hinweis, es ist eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Status quo ante. Man kehrt nicht nur faktisch zurück zum Stand vor dem 01.04.1999, sondern man darüber hinaus die Gleitzzone durch die Aneinanderreihung von Mini- und Mini-Jobs deutlich nach oben ausgedehnt. Man hat über das Instrument der Sozialabgabenbefreiung bzw. –verminderung Arbeitsanreiz fördernden Effekt. Der dürfte sicherlich aber eher den Menschen aus dem Potential, aus der Stillen Reserve, als den Arbeitslosen zugute kommen, weil er an den Anrechnungsfallen im jetzigen noch geltenden

Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilferecht nicht geändert worden ist. Letztlich bleibt es – und das ist der Einwand - eine Teilzeitförderung. Das ist der entscheidende Punkt. Es ist eine Einkommenssubvention und keine Lohnsatzsubvention. Sie subventionieren ein bestimmtes Einkommen und üben damit einen Anreiz aus, bestimmte Stundenvolumina zu arbeiten, aber sie machen nicht Ernst mit dem Gedanken einer Aufstockung von niedrigen Stundenverdiensten. Das ist der entscheidende Punkt. Und Stundenverdienste sind der Indikator für Produktivität, für Leistungsfähigkeit. Und deswegen leistet auch die jetzige Reform eigentlich keinen substantiellen Beitrag zur Neuordnung des Niedriglohnssektors im Sinne von niedrigen Stundenverdiensten. Das ist eine Teilzeitsubvention und ich sehe keinen Grund warum wir systematisch Teilzeitarbeit über Vollzeitarbeit subventionieren sollten.

Verfasser: Es geht also eigentlich nicht weit genug bzw. es geht teilweise auch in die falsche Richtung.

IWK: Es geht in einem Teil in die falsche Richtung – eine bestimmtes Arbeitsvolumen- und Arbeitszeit-Regime zu subventionieren – und es geht zum anderen nicht weit genug, weil es keine Neuordnung bringt mit Blick auf eine systematische Neuordnung und in die Richtung eines Steuertransfersystems.

IWB

Verfasser: Wie beurteilen Sie die Implementierung des Gesetzes im Hinblick auf den zeitlichen Ablauf der Umsetzung und die zugrunde liegende Recherche der Ausgangslage seitens des Gesetzgebers?

IWB: Das Hauptargument war ja damals gewesen, das man die Leute in die Sozialversicherung reinkriegen wollte. ... Es gab zwei Argumente, das eine Argument war dieses gewesen, man hätte die Leute der Sozialversicherung entzogen und das zweite Argument, das vorgebracht worden ist, war: Hier werden Leute in Arbeitsverhältnisse reindrängt, die keine Versicherungs-, Rentenversicherungsansprüche hatten. Und das traf für den größten Teil aller Leute überhaupt nicht zu, da die sowieso schon krankenversichert waren oder als Verheiratete Rentenansprüche erworben haben über Eheverhältnis. Und ein weitere Teil das waren ohnehin Leute, die nebenbei verdienten oder auch Pensionäre, die nebenbei ein bisschen gearbeitet haben. Die typischen Fälle sind gewesen, dass die ohnehin schon aus anderen Gründen Ansprüche hatten.

Verfasser: Bei geringfügiger Beschäftigung fallen 22% Sozialabgaben an, während Überstunden im Rahmen eines regulären Arbeitsverhältnisses mit über 40% belastet sind. Halten Sie das für gerechtfertigt?

IWB: Dann soll man das doch für alle machen. Es stand doch im Prinzip allen offen dieser Weg und diese Beschäftigungsverhältnisse. Ich meine, das ist typisch, dass man die

Einzelfallgerechtigkeit für jeden Einzelnen am liebsten haben möchte, aber dann werden die Systeme so ungeheuer kompliziert. Im Grunde genommen habe ich das immer angesehen diese Beschäftigungsverhältnisse als eine Korrektur des Steuersystems. Wer ist denn der Typische gewesen, der diese Arbeitsverhältnisse eingegangen ist. Das ist doch nicht der hochverdienende Facharbeiter gewesen oder der Ingenieur. Sondern es sind Leute gewesen, die tatsächlich 630 DM gebraucht haben. Da ist was dran, ich meine dass man diese Arbeitsverhältnisse nicht besteuert.

Verfasser: Halten Sie die soziale Absicherung der Neuregelung zum 01.04.1999 für ausreichend und richtig strukturiert?

IWB: Also ich glaube, dass der fiskalische Einnahmengesichtspunkt bei weitem überwogen hat. Und nicht der Gesichtspunkt der Zuwendung von Rentenansprüchen. Ich meine mit den Krankenversicherungsansprüchen, was ja ohnehin – die Leute ... , ich wüsste nicht, wer da nicht krankenversichert ist. ... Wir sind ja nicht in den USA. Die Leute hier sind ja alle krankenversichert gewesen. Und wenn es Sozialfälle gewesen sind, sind die ja über die Sozialhilfe abgesichert gewesen. Also ich verstehe nicht wo dieses Argument tragen kann.

Verfasser: Wie sehen Sie die von der hier untersuchten Neuregelung ausgehenden Anreize für Schwarzarbeit?

IWB: Die sind vergrößert worden. Ich meine die Sache ist so, die geringfügige Beschäftigung hat sich verteuert für die Arbeitgeber und hat sich für die Arbeitnehmer verteuert. Hat es Anreize gegeben aus Schwarzarbeit zu wechseln? Das kann man sich ja zunächst einmal fragen. Die hat sich sicherlich nicht gegeben. Wer vorher schwarz gearbeitet hat, der hat hinterher umso eher schwarz gearbeitet. Also hat sich an der Seite nicht geändert. Und dann kann man sich fragen, hat es Anreize gegeben für Leute, die ehemals geringfügig beschäftigt waren nach den alten Regelung, nun nach der neuen rechtlichen Regelungen Schwarzarbeit zu machen. Ja. Weil auf das vom Arbeitgeber zu tragende Bruttoeinkommen bekam eine höhere Belastung. Und wenn die sich das geteilt haben, dann hatten beide weniger.

Verfasser: Insofern ist die Frage, ob der fiskalische Hintergedanke auch tatsächlich so gut durchdacht war?

IWB: Das war er nicht. Das ist aber eine ähnliche Diskussion wie heute, das man die Beamten und andere Freiberuflicher in die gesetzliche Krankenversicherung rein – die Bürgerversicherung. Das ist auch nicht richtig gerechnet – die Leute erwerben auch Ansprüche daraus.

Verfasser: Auch bei der Neuregelung hat man oftmals die – wenngleich auch minimalen - Rentenzahlungen für geringfügig Beschäftigte in der Zukunft nicht mit einbezogen in die Berechnungen.

IWB: Ja, ja, aber das ist übliche Denken: „die tauchen erst in der Zukunft auf“. Und dann sollen andere mal die Probleme lösen. Im Grunde ist das das Denken, das im Arbeitsministerium immer geherrscht hat.

Verfasser: Was ist Ihr Standpunkt zu der von vielen Unternehmen angeprangerten „Phantomlohn“-Beitragsbemessung?

IWB: Wenn zwei einen Vertrag machen dann sind beide Seiten damit einverstanden. Dann ist das aus der Sicht überhaupt kein Problem. Und was die untertarifliche Bezahlung angeht, dann kann das ein Problem der Gewerkschaften sein. Das geht aber im Grunde genommen den Staat nichts an. Wenn sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer einigen darauf dann ist das OK. ...

Verfasser: Bitte beurteilen Sie die Neuregelung zum 01.04.2003?

IWB: Das ist sicherlich sinnvoller als die alte Regelung. Das ist es. Nur das ist auch ein ziemlich kompliziertes Verfahren.