

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

### **Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und die öffentlichen Finanzen**

Die Bundesministerin für Gesundheit  
und Soziale Sicherung  
Ulla Schmidt, MdB

Bonn, 26. März 2003

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Prof. Dr. Wolfgang Böhmer

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß Artikel 18 des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 24. März 1999 übersende ich anliegenden Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen dieses Gesetzes auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und die öffentlichen Finanzen mit der Bitte um Kenntnisnahme und weitere Veranlassung.

Der Bericht befasst sich mit den Erfahrungen aus der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung von 1999. Er bezieht darüber hinaus auch die durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf der Grundlage der Vorschläge der Hartz-Kommission zum 1. Januar 2003 erfolgte Neugestaltung des Gesamtkomplexes der geringfügigen Beschäftigung ein.

Mit freundlichen Grüßen

Ulla Schmidt



**Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur  
Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf den Arbeitsmarkt,  
die Sozialversicherung und die öffentlichen Finanzen**

Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                                | Seite    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Teil 1</b>                                                                                                                                                  |          |
| <b>Reformen der geringfügigen Beschäftigung von 1999 und 2002 . . . . .</b>                                                                                    | <b>2</b> |
| 1. Berichtsauftrag und Zusammenfassung . . . . .                                                                                                               | 2        |
| 2. Zielsetzung der Reform der geringfügigen Beschäftigung von 1999 .                                                                                           | 2        |
| 3. Reformbedarf und Ausgangslage der Hartz-Kommission . . . . .                                                                                                | 3        |
| 4. Regelung der geringfügigen Beschäftigung durch das Zweite Gesetz<br>für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt . . . . .                                  | 4        |
| <b>Teil 2</b>                                                                                                                                                  |          |
| <b>Erfahrungen mit der Reform der geringfügigen Beschäftigung von 1999 .</b>                                                                                   | <b>6</b> |
| 1. Gesetzgebungsverlauf der Reform von 1999 . . . . .                                                                                                          | 6        |
| a) Beratungsverlauf im Gesetzgebungsverfahren . . . . .                                                                                                        | 6        |
| b) Verfahren im Bundesrat . . . . .                                                                                                                            | 8        |
| c) Verkündung und Inkrafttreten . . . . .                                                                                                                      | 8        |
| 2. Stellungnahmen zur Reform . . . . .                                                                                                                         | 8        |
| a) Stellungnahmen der Sozialversicherung . . . . .                                                                                                             | 9        |
| b) Stellungnahmen von Tarifpartnern und Wirtschaftsverbänden . . . . .                                                                                         | 9        |
| c) Stellungnahmen der Länder . . . . .                                                                                                                         | 11       |
| 3. Auswirkungen der Reform der geringfügigen Beschäftigung<br>von 1999 auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und<br>die öffentlichen Finanzen . . . . . | 11       |
| a) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt . . . . .                                                                                                                 | 11       |
| b) Auswirkungen auf die Sozialversicherung . . . . .                                                                                                           | 15       |
| c) Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen . . . . .                                                                                                        | 15       |
| 4. Begleitende Initiativen im politischen und parlamentarischen Bereich                                                                                        | 15       |
| 5. Schlussbetrachtung . . . . .                                                                                                                                | 19       |

## Teil 1

### Reformen der geringfügigen Beschäftigung von 1999 und 2002

#### 1. Berichtsauftrag und Zusammenfassung

Die Bundesregierung ist nach Artikel 18 des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 24. März 1999 (BGBl. I, S. 388) verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften bis zum 31. März 2003 über die Auswirkungen dieses Gesetzes auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und die öffentlichen Finanzen zu berichten und gegebenenfalls Vorschläge für seine Weiterentwicklung abzugeben.

Der Bericht befasst sich nicht ausschließlich mit den Erfahrungen aus der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung von 1999. Er bezieht darüber hinaus auch die durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf der Grundlage der Vorschläge der Hartz-Kommission zum 1. Januar 2003 erfolgte Neugestaltung des Gesamtkomplexes der geringfügigen Beschäftigung ein.

Mit der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission und der in diesem Zusammenhang neu gestalteten geringfügigen Beschäftigung ist es gelungen, diese – gemessen an der gesamten Erwerbsbevölkerung – zahlenmäßig starke Beschäftigungsform zukunftsfähig zu machen. Die Wirtschaft hat damit flexible Gestaltungsmöglichkeiten für Beschäftigungen im Niedriglohnbereich. Gleichzeitig bleibt die soziale Absicherung der Beschäftigten durch die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung erhalten.

Daneben wird mit der Einführung einer Gleitzone bei Entgelten zwischen 400,01 Euro und 800 Euro der Übergang von der Versicherungsfreiheit zur vollen Abgabenlast erheblich attraktiver gestaltet: die bisherige Abgabenschwelle der vollen Sozialversicherungsbeiträge wird deutlich, nämlich am Anfang der Gleitzone auf etwas mehr als die Hälfte, abgesenkt, um Beschäftigung auch im Niedriglohnbereich spürbar auszubauen und sozial verantwortlich zu gestalten.

Mit dieser Reform wird die geringfügige Beschäftigung modernisiert und entbürokratisiert. Eine wichtige Weiche für mehr Beschäftigung ist damit auf der Seite der Sozialversicherung wirksam neu gestellt. Jetzt gilt es, dieses wichtige Instrumentarium anzuwenden und den Arbeitsmarkt im unteren Lohnbereich dauerhaft zu stabilisieren und auszubauen.

#### 2. Zielsetzung der Reform der geringfügigen Beschäftigung von 1999

In der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 wurden zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Maßnahmen gegen den Missbrauch geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse vereinbart. Am 19. November 1998 stellte die Bundesregierung ein Konzept zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung vor<sup>1)</sup>, das in wesentlichen Elementen in dem am 19. Januar 1999 von den Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen

Beschäftigungsverhältnisse<sup>2)</sup> übernommen wurde. Darin sind folgende Kernelemente enthalten:

- Die Geringfügigkeitsgrenze wird einheitlich in Ost und West auf 630 DM monatlich festgeschrieben. Gleichzeitig wird bestimmt, dass auch nicht geringfügige Hauptbeschäftigungen mit geringfügigen Nebenbeschäftigungen zusammengerechnet werden. Die Ein-Sechstel-Regelung wird gestrichen. Damit werden auch die Nebenbeschäftigten von der Versicherungspflicht erfasst, die aufgrund ihres Gesamteinkommens in dieser Beschäftigung bisher versicherungsfrei waren.
- Für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse hat der Arbeitgeber 10 % an die gesetzliche Krankenversicherung und 12 % an die gesetzliche Rentenversicherung zu leisten; ein eigenständiges Krankenversicherungsverhältnis wird nicht begründet.
- Geringfügig Beschäftigte erhalten die Möglichkeit, in der Rentenversicherung auf die Versicherungsfreiheit zu verzichten und durch ergänzende Beitragszahlungen Leistungsansprüche in der Rentenversicherung zu erwerben. Bei Option für die Versicherungspflicht in der Rentenversicherung können mit den Pflichtbeiträgen sämtliche Ansprüche der Rentenversicherung erworben werden (Anspruch auf Rehabilitation, auf Rente wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, auf vorgezogene Altersrenten, auf eine Rentenberechnung nach Mindesteinkommen). Hierdurch wird insbesondere dem Bedürfnis auf Invaliditätsschutz und Alterssicherung der Frauen Rechnung getragen, die in bislang ungeschützten Beschäftigungen erwerbstätig waren.
- Das Arbeitsentgelt für eine geringfügige Beschäftigung ist steuerfrei, falls der Arbeitgeber für das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung im jeweiligen Lohnzahlungszeitraum die pauschalen Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 12 % zu entrichten hat und die Summe der anderen Einkünfte des Arbeitnehmers im laufenden Kalenderjahr nicht positiv ist (§ 3 Nr. 39 des Einkommensteuergesetzes – EStG). Die Steuerfreiheit des Arbeitslohns knüpft damit an die Beitragspflicht der Sozialversicherung an, wodurch Abweichungen zwischen der neuen Beitragspflicht (Voraussetzung für Steuerfreiheit) und dem Steuerrecht vermieden werden. Ist die Beschäftigung nicht nach § 3 Nr. 39 EStG steuerfrei, sind die allgemeinen Regelungen des Lohnsteuerabzugs anwendbar.

Mit dem Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 24. März 1999<sup>3)</sup> sollte die soziale Absicherung von geringfügig Beschäftigten verbessert und Missbrauch stärker als bisher bekämpft werden. Die Neuregelung hatte zum Ziel, gegen die anhaltende Ausweitung dieser nicht sozial abgesicherten Beschäftigungsform vorzugehen und die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung zu stärken. Die weitere Aufspaltung normaler in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sollte gestoppt und die Alterssicherung insbesondere für Frauen verbessert werden. Des Weiteren sollten die Kontrollmöglichkeiten und die Verhinderung von Ausweichreaktionen verstärkt werden.

<sup>1)</sup> BT-Plenarprotokoll 14/7, 19. November 1998, S. 446D ff.

<sup>2)</sup> BT-Drs. 14/280

<sup>3)</sup> BGBl. I, S. 388 ff.

Mit der Neuregelung wurden erstmals ca. 4 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte in den Schutz der Sozialversicherung einbezogen.

Insbesondere für Frauen hat die Möglichkeit der freiwilligen Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge durch den Verzicht auf die Versicherungsfreiheit, der für einige Personengruppen erst die Voraussetzung für den Zugang zur staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge schafft, eine wichtige Rahmenbedingung im Hinblick auf die eigenständige Altersvorsorge geschaffen. So hat es im Jahr 2000 ca. 4 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte gegeben. Davon haben 140 000 Personen die Rentenbeiträge aufgestockt, zwei Drittel davon Frauen.

### 3. Reformbedarf und Ausgangslage der Hartz-Kommission

Das Gesetz vom 24. März 1999 stieß auf heftige Kritik der Wirtschaft, insbesondere von Zeitungs- und Anzeigenblattverlagen, der Landwirtschaft sowie dem Hotel- und Gaststättenbereich, und wurde auch vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen. Es führe zum Verlust von Arbeitsplätzen und gefährde die Wirtschaft. Es wurde vorgebracht, dass die Neuregelung eine unzumutbare Verteuerung der geringfügigen Beschäftigung bedeute und diese durch höhere Abgaben für die Beschäftigten unattraktiv mache. Im Übrigen werde der Verwaltungsaufwand erheblich erhöht. Außerdem sei die Neuregelung zu kurzfristig umgesetzt worden und den Betrieben habe nicht genügend Zeit zur Verfügung gestanden, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter Leitung von Dr. Peter Hartz hat am 16. August 2002 ein Gesamtkonzept zur Modernisierung des deutschen Arbeitsmarkts vorgelegt. Ziel des Konzeptes war ein nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit, die Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister sowie die Reduzierung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung. Im Bereich der geringfügigen Beschäftigung konzentriert sich das Konzept zunächst auf die Beschäftigung in Privathaushalten. Die Kommission führt dazu aus, dass in etwa 3,5 Mio. Haushalten Beschäftigungen ausgeübt würden, dagegen jedoch nur ca. 40 000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse angemeldet seien<sup>4)</sup>.

Durch Erleichterungen soll in diesem Bereich ein Anreiz geschaffen werden, Beschäftigungen aus der Illegalität heraus zu holen. Dazu wurden folgende Vorschläge unterbreitet<sup>5)</sup>:

#### Mini-Jobs mit Pauschalabgabe

Für Beschäftigungen in privaten Haushalten soll die Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro auf 500 Euro monatlich angehoben werden. Auf das Arbeitsentgelt soll eine Sozialversicherungspauschale von nur 10 % entrichtet werden, die auf die gesetzliche Rentenversicherung und die gesetzliche Krankenversicherung aufgeteilt wird. Einnahmen aus sämtlichen von einer Person angemeldeten Mini-Jobs dürfen 500 Euro nicht übersteigen. Zur Vereinfachung des Beitrags-

und Meldeverfahrens soll eine einheitliche Einzugsstelle für Mini-Jobs eingeführt werden. Die Meldung soll Voraussetzung für die steuerliche Abzugsfähigkeit sein. Die Regelung zu den Mini-Jobs soll für Arbeitslose und Nichterwerbstätige gelten.

#### Steuerliche Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen

Privathaushalten soll für die Beauftragung von haushaltsnahen Dienstleistungen (Haushaltshilfe, Kinderbetreuung etc.) die Möglichkeit des Abzugs von der Steuerschuld eingeräumt werden. Dieser Abzug soll so bemessen sein, dass sich Schwarzarbeit für den nachfragenden Haushalt nicht mehr lohnt.

#### Andere politische Initiativen

Im unmittelbaren Vorfeld der Arbeit der Hartz-Kommission und parallel dazu sind von Parteien und Verbänden zahlreiche andere Vorschläge zu Veränderungen bei der geringfügigen Beschäftigung unterbreitet worden. Eine Darstellung der einzelnen Initiativen ist in Teil 2 des Berichts aufgenommen.

#### Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission zu den Mini-Jobs erfolgte mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Bundestagsdrucksache 15/26). Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit wurde am 15. November 2002 vom Deutschen Bundestag beschlossen. Das Gesetz bedurfte der Zustimmung des Bundesrates. Der Bundesrat hat den Vermittlungsausschuss angerufen<sup>6)</sup>.

Dieser hat am 17. Dezember 2002 eine Beschlussempfehlung zur Änderung des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt beschlossen<sup>7)</sup>. Es wurde Einvernehmen darüber erzielt, neben den Regelungen zu den Mini-Jobs in Privathaushalten auch die bestehenden Regelungen für geringfügige Beschäftigungen generell zu ändern.

Es ist davon auszugehen, dass damit die Kritikpunkte gegenüber der bisherigen Regelung gegenstandslos werden.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung am 19. Dezember 2002 die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt angenommen<sup>8)</sup>. Der Bundesrat hat dem Gesetz am 20. Dezember 2002 in der durch den Vermittlungsausschuss geänderten Fassung zugestimmt<sup>9)</sup>.

Das Gesetz wurde am 30. Dezember 2002 verkündet<sup>10)</sup> und trat in wesentlichen Teilen am 1. Januar 2003 in Kraft. Die Regelungen zu den Mini-Jobs und die Änderungen zur geringfügigen Beschäftigung treten am 1. April 2003 in Kraft.

Mit der gefundenen Einigung hält der Gesetzgeber an der Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigung in die So-

<sup>4)</sup> Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, S. 164

<sup>5)</sup> ebenda, S. 163; S. 169 ff.

<sup>6)</sup> BR-Drs. 832/02 (Beschluss)

<sup>7)</sup> BT-Drs. 15/202

<sup>8)</sup> BR-Drs. 934/02

<sup>9)</sup> BR-Plenarprotokoll 784, 20. Dezember 2002, S. 579B

<sup>10)</sup> BGBl. I, S. 4621

zialversicherung mit den nachfolgend erläuterten Modifikationen fest.

#### **4. Regelung der geringfügigen Beschäftigung im Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**

Die Regelung der geringfügigen Beschäftigung enthält folgende Kernpunkte:

##### **Änderungen und Vereinfachungen für geringfügige Beschäftigten**

- Die Arbeitsentgeltgrenze für alle geringfügigen Beschäftigten wird von 325 Euro auf 400 Euro monatlich angehoben.
- Die 15-Stunden-Arbeitszeitgrenze wird gestrichen.
- Der Arbeitgeber zahlt Pauschalabgaben in Höhe von 25 %; davon:
  - 12 % gesetzliche Rentenversicherung (mit Aufstockungsoption für Arbeitnehmer),
  - 11 % gesetzliche Krankenversicherung,
  - 2 % einheitliche Pauschsteuer mit Abgeltungswirkung (einschließlich Kirchensteuer und Solidar-Zuschlag).
- Eine geringfügige Nebenbeschäftigung ist für den Arbeitnehmer beitragsfrei, wenn er eine nicht geringfügige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübt.
- Die Steuerpflicht für geringfügige Beschäftigten wird grundsätzlich wieder eingeführt. Der Arbeitgeber kann für geringfügig Beschäftigte, für die er Pauschalbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlt und für geringfügig Beschäftigte, die auf die Versicherungsfreiheit verzichtet haben, unter Verzicht auf die Vorlage einer Lohnsteuerkarte einen einheitlichen Pauschsteuersatz von 2 % des Arbeitsentgelts entrichten.  
Steuerfreistellungsbescheinigungen entfallen daher. Daneben ist weiterhin eine Individualbesteuerung möglich.
- Kurzfristige Beschäftigten nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV werden auf das Kalenderjahr (bisher Beschäftigungsjahr) umgestellt.

##### **Besondere Regelungen zu Mini-Jobs in Privathaushalten**

Zur Bekämpfung von Schwarzarbeit werden Mini-Jobs in Privathaushalten besonders gefördert:

- Der Arbeitgeber zahlt Pauschalabgaben nur in Höhe von 12 %, davon je 5 % zur gesetzlichen Rentenversicherung (mit Aufstockungsoption für Arbeitnehmer) und gesetzlichen Krankenversicherung sowie 2 % einheitliche Pauschsteuer mit Abgeltungswirkung (einschließlich Kirchensteuer und Solidarzuschlag).
- Arbeitgeber im Privathaushalt erhalten eine steuerliche Förderung: 10 % der Aufwendungen für Mini-Jobs, höchstens 510 Euro im Jahr, können von der Steuerschuld abgezogen werden<sup>11)</sup>.

##### **Zusammenrechnung bei geringfügigen Beschäftigten**

- Geringfügige Beschäftigten sowohl im gewerblichen Bereich als auch im Privathaushalt werden zusammengerechnet. Das Überschreiten der Grenze von 400 Euro führt zur Versicherungspflicht; bei zusammengerechneten Entgelten zwischen 400,01 Euro und 800 Euro gelten die Regelungen für die Gleitzone.
- Versicherungspflichtige Hauptbeschäftigten werden mit geringfügigen Beschäftigten zusammengerechnet; Ausnahme: Eine Nebenbeschäftigung bis zu 400 Euro bleibt anrechnungsfrei.

##### **Vereinfachungen im Melde- und Beitragsverfahren**

Für die Arbeitgeber werden die Verfahrensregelungen im Melde- und Beitragseinzugsverfahren vereinfacht. Damit wird ein Anreiz zu mehr Beschäftigung geschaffen bei gleichzeitiger kostenmäßiger Entlastung der Wirtschaft. So sind ab 1. April 2003 alle geringfügig Beschäftigten zentral nur noch bei einer Stelle, der Bundesknappschaft als Träger der Rentenversicherung, zu melden. Die Sozialversicherungsbeiträge und die Steuer sind dorthin abzuführen, gleichgültig bei welcher Krankenkasse der oder die Beschäftigte versichert ist. Dies gilt auch für eine geringfügige Beschäftigung neben einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung.

Bei geringfügigen Beschäftigten in Privathaushalten werden die Vereinfachungen des Haushaltsscheckverfahrens auf die Gesamtheit dieser Beschäftigten erstreckt, da der Haushaltsscheck in diesem Bereich künftig verwendet werden muss. In allen diesen Fällen berechnet daher künftig die Einzugsstelle – die Bundesknappschaft – den Gesamtsozialversicherungsbeitrag, die Umlagen nach dem Lohnfortzahlungsgesetz und die Pauschsteuer. Sie vergibt künftig auch die Betriebsnummer des Arbeitgebers, so dass dieser sich nicht extra an die Arbeitsverwaltung wenden muss. Außerdem sind die per Lastschrift von der Bundesknappschaft einzuziehenden Beträge zur Entlastung der Arbeitgeber nur noch alle 6 Monate fällig. Die Bundesknappschaft bescheinigt dem Arbeitgeber im Privathaushalt auch die für die steuerliche Absetzbarkeit maßgebenden Aufwendungen. Außerdem werden Privathaushalte nicht mehr von den Rentenversicherungsträgern auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Beitragsabführung geprüft.

Ferner wird auf die Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises verzichtet, womit sowohl für Arbeitgeber wie Bundesanstalt für Arbeit eine verwaltungsmäßige Entlastung erreicht wird.

##### **Leistungsrechtliche Ansprüche aus Pauschalbeitragszahlungen**

Für Arbeitnehmer, die wegen einer geringfügig entlohten Beschäftigung in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungsfrei sind, wird wie bisher ein Zuschlag an Entgeltpunkten für einen Altersrentenanspruch, einschließlich eines sich daraus ableitenden Hinterbliebenenrentenanspruchs, ermittelt (§ 76b Abs. 2 SGB VI). Da der vom Arbeitgeber zu zahlende Pauschalbeitrag unverändert 12 % des Arbeitsentgelts beträgt, ändert sich ab 1. April 2003 nur

<sup>11)</sup> Inkrafttreten: 1. Januar 2003

der erzielbare maximale Zuschlag an Entgeltpunkten, da sich dieser aus bis zu 400 Euro anstelle von bisher höchstens 325 Euro errechnet. Geringfügig Beschäftigte haben wie bisher die Möglichkeit, für die Versicherungspflicht zu optieren. Aus der Zahlung von Pflichtbeiträgen entstehen Ansprüche auf alle Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich voller Rentenansprüche.

Auch für geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten (§ 8a SGB IV) wird ab 1. April 2003 entsprechend den für gewerblich geringfügig Beschäftigte geltenden Regelungen aus den gezahlten Pauschalbeiträgen ein Zuschlag an Entgeltpunkten für einen Altersrentenanspruch ermittelt. Die Höhe des Zuschlags an Entgeltpunkten fällt allerdings wegen des nur 5 % anstelle von 12 % betragenden Pauschalbeitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend geringer aus als bei geringfügig Beschäftigten, die nicht in privaten Haushalten beschäftigt sind. Auch für die in Privathaushalten geringfügig Beschäftigten besteht das Optionsrecht zur Herbeiführung der Versicherungspflicht, das zu vollen Versicherungsansprüchen einschließlich voller, d. h. den gezahlten Pflichtbeiträgen entsprechenden, Rentenansprüche führt. Aus der Pauschalbeitragszahlung des Arbeitgebers zur gesetzlichen Krankenversicherung entstehen – wie nach bisherigem Recht – keine gesonderten Ansprüche auf Leistungen der Krankenversicherung.

### **Keine Beitragsnachforderungen bei Mehrfachbeschäftigungen**

In Fällen, in denen mehrere Beschäftigungsverhältnisse ausgeübt werden und bei der Zusammenrechnung festgestellt wird, dass die Voraussetzungen einer geringfügigen Beschäftigung nicht mehr vorliegen, tritt die Versicherungspflicht erst mit dem Tage der Bekanntgabe der Feststellung der Versicherungspflicht durch die Einzugsstelle oder eines Trägers der Rentenversicherung ein. Damit werden Beitragsnachforderungen zu Lasten des Arbeitgebers für zurückliegende Zeiten ausgeschlossen. Der Arbeitgeber haftet nicht mehr, wenn der geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer das Ausüben weiterer geringfügiger Beschäftigungen oder einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung verschweigt.

### **Beitragspflicht von einmaligen Einnahmen**

Einmalige Einnahmen werden nur dann beitragspflichtig, wenn sie dem Beschäftigten ausgezahlt worden sind. Damit ergibt sich bei so genannten Einmalzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld, auf die zwar tarifrechtlich ein Anspruch besteht, die aber nicht gezahlt werden, eine Erleichterung: Ein Überschreiten der Grenzen der geringfügigen Beschäftigung mit der Folge des Eintretens der Versicherungspflicht und der Nachzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen wird vermieden.

### **Steuerliche Förderung von Haushaltsdienstleistungen**

Neben der steuerlichen Förderung von Mini-Jobs sind zum 1. Januar 2003 weitere steuerliche Änderungen zur Förderung von Haushaltsdienstleistungen in Kraft getreten. Diese

erfolgen auf Antrag durch folgenden Abzug von der Steuer-schuld:

- Für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten in Höhe von 12 %, höchstens 2 400 Euro im Jahr und
- für den Einkauf von Haushaltsdienstleistungen durch einen privaten Haushalt (z. B. Dienstleistungsagenturen) in Höhe von 20 %, höchstens 600 Euro im Jahr.

### **Finanzielle Auswirkungen**

Die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 Euro verringert die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit der Folge, dass hierdurch Mindereinnahmen zu erwarten sind. Erhebliche Mindereinnahmen ergeben sich durch den stark reduzierten Sozialversicherungsbeitrag bei Beschäftigung in der Gleitzone. Auf der anderen Seite soll die attraktiv ausgestaltete Regelung für geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten eine verstärkte Einbindung dieser Personen in die Sozialversicherung ermöglichen und die bisher an der Sozialversicherung vorbei ausgeübte Beschäftigung wenn auch zu einer geringeren Abgabenquote in die Sozialversicherung überführen. Im Saldo dürfte bei der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben von Mindereinnahmen der Sozialversicherung ausgegangen werden.

Nach statistischen Schätzungen entstehen der Sozialversicherung Beitragseinnahmen von rd. 50 Mio. Euro jährlich pro 100 000 Erwerbstätige für Mini-Jobs, die mit einem durchschnittlichen Entgelt von 400 Euro monatlich angemeldet werden. Diesen Einnahmen stehen geringfügige Mindereinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer gegenüber, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass in der Vergangenheit für viele dieser Beschäftigungen überhaupt keine Steuern entrichtet wurden, da die Tätigkeiten in der Illegalität ausgeübt wurden. Den Mehreinnahmen der Sozialversicherung stehen jedoch auch Ausgaben gegenüber, dies gilt vor allem in der gesetzlichen Rentenversicherung, soweit für den pauschalen Rentenbeitrag leistungsrechtliche Ansprüche begründet werden.

Durch zwei Kernpunkte der Reform – Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 Euro sowie die Einführung einer Gleitzone zwischen 400,01 Euro und 800 Euro – ergeben sich insgesamt Mindereinnahmen für die Sozialversicherung, da im Bereich der geringfügigen Beschäftigung durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze statt voller Sozialversicherungsbeiträge (ca. 42 %) bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nur maximal 23 % Sozialversicherungsbeiträge erhoben werden, bei privater Krankenversicherung sogar nur 12 % Rentenbeitrag. Bei Beschäftigung in Privathaushalten sinkt diese Abgabenquote auf 10 % Sozialversicherungsbeitrag für Renten- und Krankenversicherung. Vergleichbares gilt für die Gleitzone, bei der statt voller Beiträge am Beginn der Gleitzone lediglich 25 % Sozialversicherungsbeitrag erhoben werden, und dies bei vollem Leistungsanspruch in allen Zweigen der Sozialversicherung. Ausgehend von diesen Vorgaben werden nach ersten Schätzungen folgende finanzielle Auswirkungen auf die Sozialversicherung erwartet:

|                     | Veränderung der Einnahmen<br>– in Mrd. Euro – |       |       |
|---------------------|-----------------------------------------------|-------|-------|
|                     | 2003                                          | 2004  | 2005  |
| Rentenversicherung  | - 0,3                                         | - 0,4 | - 0,4 |
| Krankenversicherung | - 0,1                                         | - 0,1 | - 0,1 |
| Beiträge zur BA     | - 0,1                                         | - 0,2 | - 0,2 |
| Pflegeversicherung  | - 0,1                                         | - 0,1 | - 0,1 |

Nicht näher quantifizierbare Beitragsmindereinnahmen der Sozialversicherung entstehen durch den Wegfall der Beitragspflicht für nicht ausgezahltes Arbeitsentgelt (§ 22 Abs. 1 SGB IV).

## Teil 2

### Erfahrungen mit der Reform der geringfügigen Beschäftigung von 1999

#### 1. Gesetzgebungsverlauf der Reform von 1999

##### a) Beratungsverlauf im Gesetzgebungsverfahren

Der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wurde am 22. Januar 1999 in erster Lesung im Deutschen Bundestag beraten<sup>12)</sup>. Während die Regierungsfractionen die Notwendigkeit der Neuregelungen zur Eindämmung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und zur Stärkung der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung hervorhoben, kritisierten sowohl die Fraktionen von CDU/CSU und FDP im Deutschen Bundestag die geplanten Änderungen als unausgewogen und widersprüchlich und stellten die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen. Die PDS befürwortete grundsätzlich die Gesetzesänderung, sprach sich aber gleichzeitig für Änderungen des Entwurfes aus.

In einer am 10. Februar 1999 erfolgten öffentlichen Anhörung nahmen Träger der Sozialversicherung, Vertreter der Tarifparteien, wissenschaftliche Institute sowie Einzelsachverständige und Einzelverbände zu sozialversicherungsrechtlichen, arbeitsrechtlichen, steuerrechtlichen und arbeitsmarktpolitischen Aspekten des Gesetzentwurfes Stellung<sup>13)</sup>:

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) begrüßte die Einbeziehung der geringfügigen Nebenbeschäftigungen in die Rentenversicherungspflicht. Zugleich verwies er auf Schwierigkeiten für den Fall, dass alle geringfügig Beschäftigten von der ersten Deutschen Mark an versicherungspflichtig würden und volle Leistungsansprüche erwerben könnten. Insoweit komme es den Rentenversicherungsträgern entgegen, dass sie nur im Optionsfall leisten müssten. Durch das vorgesehene Beitrags- und Meldeverfahren werde eine gewisse Belastung mit Verwaltungsaufgaben verursacht.

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) hielt die im Gesetzentwurf vorgesehene Zusammenrechnung von geringfügigen Nebenbeschäftigungen und sozialversiche-

rungspflichtiger Hauptbeschäftigung für sinnvoll, da damit eine derzeit bestehende Ungleichbehandlung beendet werden könne.

Der BKK-Bundesverband unterstrich für die Spitzenorganisationen der gesetzlichen Krankenkassen, dass der Gesetzentwurf geeignet sei, insbesondere die Finanzierungslücke zu schließen, die der gesetzlichen Krankenversicherung drohe. In der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Beitrags-erhebung hielt er die Verfassungsgerichtsentscheidungen aus den Jahren 1962 und 1987 zur Beitragszahlung für Rentner und zur Künstlersozialabgabe für einschlägig und durchaus anwendbar auf die Versicherten, die außerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung versichert seien.

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) vermutete, dass Beschäftigte mit einer Nebentätigkeit stärker auf die Neuregelung reagieren würden als andere. Sie bezweifelte, dass durch die Neuregelung eine Brücke in reguläre sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigungen entstehe, auch wenn geringfügige Beschäftigung grundsätzlich eine Brückenfunktion ins Arbeitsleben haben könnte. Aufgrund der erheblichen Net-tobelastung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze trete nach wie vor das „Phänomen der Geringfügigkeits-fälle“ auf.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sah im Gesetzentwurf einige positive Elemente zur Begrenzung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, vor allem in Richtung Nebenbeschäftigungen. Andererseits befürchtete er aber auch, dass durch die Heraufsetzung der Geringfügigkeitsgrenze in den neuen Bundesländern sozialversicherungs-pflichtige Teilzeitarbeit in geringfügige Beschäftigung umgewandelt werde. Die bestmögliche Lösung seien eine drastische Herabsetzung der Geringfügigkeitsgrenze und die Einführung der Versicherungspflicht für alle Arbeitsverhältnisse oberhalb dieser Grenze.

Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) sah in einigen Punkten verfassungsrechtliche Fragen erheblich tangiert. Das Sozialstaatsprinzip werde dadurch berührt, dass Arbeitgeberbeiträge folgenlos für die Versicherungsleistungen der betroffenen Arbeitnehmer blieben. Bedenklich sei gleichermaßen die Optionsmöglichkeit, die den Arbeitnehmern bei der Beitragszahlung eingeräumt werde. Kritisch sei auch die Regelung des Mindestbeitrages bei Einkünften unter 300 DM, die den bisherigen Prinzipien der Beitragspflicht in der Sozialversicherung zuwiderlaufe. Im Bereich des Steuerrechts stelle insbesondere die Privilegierung bestimmter familiärer Formen einen Angriff auf den Grundsatz der Besteuerung nach der Belastbarkeit dar.

Die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) sprach sich für die generelle Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigung in die Sozialversicherungssysteme aus. Wegen der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze in Ostdeutschland befürchtete sie insbesondere dort eine erhebliche Zunahme dieser ungeschützten Beschäftigungsverhältnisse.

Die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) verwies darauf, dass Pauschalbeiträge in unterschiedlichem Maße abgewälzt würden. Dies könne durch eine gesetzliche Regelung über das Nachweisgesetz verhindert werden.

Die Industriegewerkschaft Medien (IG Medien) sprach sich für die grundsätzliche Abschaffung der geringfügigen Be-

<sup>12)</sup> BT-Plenarprotokoll 14/17, 22. Januar 1999, S. 1143B ff.

<sup>13)</sup> BT-Drs. 14/441, S. 25



schäftungsverhältnisse aus. Für sie sei unklar, warum Zeitungszusteller, die bisher in sozial gesicherten Teilzeitarbeitsverhältnissen gearbeitet hätten, zunehmend in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten müssten. Die Erfahrung zeige, dass Zeitungszustellbezirke bei Fluktuation verstärkt auf 630-DM-Jobs zugeschnitten würden.

Der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB) äußerte verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen. Das bewährte Prinzip der hälftigen Beitragszahlung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern werde aufgegeben. Für bedenklich hielt er außerdem, dass die Aufstockung des Rentenversicherungsbeitrages, die zum Entstehen eines Leistungsanspruchs führe, auf freiwilliger Basis erfolgen solle.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) lehnte eine Mehrbelastung der geringfügigen Beschäftigung durch Abgaben ab. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung könne nicht durch Einschränkung der 630-DM-Jobs gefördert werden, dies sei nur durch eine Strukturreform in der Sozialversicherung zu erreichen. Die Neuregelung würde zu einer Vernichtung von legaler Beschäftigung und zu einem Anstieg der Schwarzarbeit führen. Im Übrigen bestünden gravierende Verfassungsbedenken.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG) hielt es für verfassungsrechtlich bedenklich, dass einige Arbeitnehmer nach der Neuregelung überhaupt keine Steuern zahlen müssten, während andere in einer ähnlichen Situation voll zur Steuerzahlung herangezogen würden.

Der Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks forderte die generelle Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Der Gesetzentwurf greife in Reinigungsverträge ein, die in der Regel über ein Jahr liefen. Daher sei eine Übergangsfrist unbedingt erforderlich.

Der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) machte auf den überproportional hohen Anteil der geringfügig Nebenbeschäftigten im Gastgewerbe aufmerksam. Durch die geplante Neuregelung ergebe sich eine massive Verteuerung, die quasi eine Abschaffung der geringfügigen Nebenbeschäftigung bewirke.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) betonte, dass im Zustellungsbereich die materielle Belastung aufgrund der zusätzlichen Zahlung an die Sozialversicherung nicht durch eine entsprechende Steuerentlastung kompensiert werde. Das sozialversicherungsrechtliche Meldeverfahren und vor allem die Pflicht, von allen Beschäftigten monatliche Nachweise über die sonstigen Einkünfte zu erhalten, bedeute eine erhebliche Erschwernis.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) verwies darauf, dass ein erheblicher Teil derjenigen, die den Schritt in die Selbständigkeit wagten, neben der hauptberuflichen beitragspflichtigen Beschäftigung zunächst eine geringfügige selbständige Tätigkeit ausübe. Durch die Neuregelung solle nunmehr der Verdienst aus der geringfügigen selbständigen Tätigkeit der vollen Beitragspflicht in der Rentenversicherung unterliegen, was den Schritt in die Selbständigkeit erschwere.

Der Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter (BVDA) erläuterte, dass in diesem Bereich etwa 170 000 Beschäftigte

von den Neuregelungen betroffen seien. Dabei handele es sich größtenteils um Schüler, Studenten, Hausfrauen und Rentner.

Der Bundesverband der Freien Berufe (BFB) merkte zu den steuerrechtlichen Regelungen an, dass diese von den Verbandsmitgliedern als nicht handhabbar bezeichnet würden. Sicher sei, dass die Regelungen wegen des erheblichen Mehraufwandes für die Steuerberater zu Verteuerungen für die Unternehmen führen würden.

Der Deutsche Frauenrat betonte, dass es kein Schritt in die richtige Richtung sei, wenn die Geringfügigkeitsgrenze in den neuen Ländern um 100 DM angehoben werde, Ehefrauen steuerlich begünstigt würden und die Kluft zwischen geringfügiger Beschäftigung und regulärer Teilzeitarbeit erhöht würde. Er halte es für eine falsche frauenpolitische Weichenstellung, wenn sich durch die geplante Neuregelung eine reguläre Teilzeitbeschäftigung für Ehefrauen nicht mehr lohne.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunalen Frauenbüros forderte eine uneingeschränkte Sozialversicherungspflicht. Der vorliegende Gesetzentwurf sei insbesondere für verheiratete Frauen eine Falle. Durch die Steuerfreiheit werde kein Anreiz geboten, eine reguläre versicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen.

Der Deutsche Sportbund (DSB) befürchtete negative Auswirkungen für die Vereine und die dort Tätigen. Bislang hätten die Vereine keine Pauschalsteuern für Schüler, Studenten oder Rentner entrichtet. In Zukunft müssten für diese Personengruppen volle Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden. Für die Vereine bestehe nur die Möglichkeit, entweder das Leistungsangebot und Personal abzubauen oder die höheren Abgaben in Form von Beitragserhebungen umzulegen.

Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) erklärte, dass die vorgesehene Regelung zumindest für diejenigen eine Verteuerung bringen werde, die die Pauschalbesteuerung auf die Arbeitnehmer abgewälzt hätten. Da die Arbeiterwohlfahrt die Pauschalbesteuerung in der Regel nicht abgewälzt habe, werde für sie die Wettbewerbssituation einfacher.

Der Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB) vertrat die Auffassung, dass eine drastische Senkung der Geringfügigkeitsgrenze der richtige Weg wäre, um Teilzeitarbeit attraktiver zu machen.

Von den Einzelsachverständigen wurden folgende Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Gesetzentwurfs vorgetragen:

Es sei kein Novum, dass aus Sozialversicherungsbeiträgen keine Ansprüche resultierten. Die Beitragsäquivalenz sei sicherlich die Regel, aber es gebe auch Ausnahmen von dieser Regel. Als Ausnahmekriterium habe das Bundesverfassungsgericht die Wettbewerbsverzerrung genannt, um die es auch im vorliegenden Fall gehe. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung bestünde jedoch ein verfassungsrechtliches Problem. Als Lösung hierfür wurde vorgeschlagen, den geringfügig Beschäftigten, die auf eigene Kosten krankenversichert seien, den geplanten Pauschalbeitrag des Arbeitgebers als Zuschuss zu den eigenen Beiträgen zu gewähren. Bei den Sozialversicherungsbeiträgen handele es sich um Sonderleistungen, die nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls

einer besonderen Rechtfertigung bedürften. Da sich der Gesetzentwurf zu möglichen Rechtfertigungsgründen wie Wettbewerbsverzerrungen oder Missbrauchsfragen nicht erkläre, führe dies dazu, dass die Beiträge an die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung ohne Gegenleistung unzulässig seien. Die Option der Zuzahlung in der gesetzlichen Rentenversicherung könne die Verfassungswidrigkeit nicht heilen.

Im Zuge der Beratung im federführenden Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages haben die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehrere Änderungsanträge gestellt<sup>14)</sup>:

Bei der Zahlung von Pauschalbeiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung sollte nicht mehr auf die Beschäftigten, sondern auf die bereits in der gesetzlichen Krankenversicherung Versicherten abgestellt werden. Damit sollte verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen werden. Außerdem sollte der Pauschalbeitrag des Arbeitgebers zur gesetzlichen Rentenversicherung nunmehr zu beitragsäquivalent berechneten Zuschlägen an Entgeltpunkten führen. Vorgesehen war auch eine Anhebung der Familienversicherungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung für die neuen Länder auf das Niveau der Geringfügigkeitsgrenze. Neu vorgeschlagen wurde eine Änderung des Einkommensteuergesetzes, nach der der Arbeitgeber den Arbeitslohn steuerfrei auszahlen können soll, wenn der geringfügig Beschäftigte eine Freistellungsbescheinigung des Finanzamtes vorlegt.

Ein abgelehnter Änderungsantrag der PDS<sup>15)</sup> sah die Festsetzung der Geringfügigkeitsgrenze auf 200 DM im Monat vor. Um mehr arbeitsrechtlich und sozial abgesicherte Beschäftigung zu erreichen, müsse die Geringfügigkeitsgrenze abgesenkt werden. Dabei sei eine Grenze von 200 DM ein Kompromiss, der dem arbeitsmarktpolitischen Erfordernis zur Eindämmung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse gerecht werde, ohne dabei die Möglichkeiten eines Zuverdienstes zu verhindern. Bis zu dieser Grenze sollte der Rentenversicherungsbeitrag durch den Arbeitgeber allein getragen werden. Das sollte auch für den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gelten, zu der ein Zugang für geringfügig Beschäftigte eröffnet werden sollte.

Der federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung hat dem Deutschen Bundestag empfohlen, den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen auf Bundestagsdrucksache 14/280 in der Fassung der Beschlüsse des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung anzunehmen<sup>16)</sup>.

Der Gesetzentwurf wurde vom Deutschen Bundestag am 4. März 1999 in zweiter und dritter Lesung beraten und in namentlicher Abstimmung mit der Mehrheit der Regierungsfractionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen<sup>17)</sup>.

## b) Verfahren im Bundesrat

Der Gesetzesbeschluss des Bundestages zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wurde dem

Bundesrat am 5. März 1999 zugeleitet<sup>18)</sup>. Die beteiligten Ausschüsse für Arbeit und Sozialordnung, Frauen und Jugend, Gesundheit und Wirtschaft haben übereinstimmend die Zustimmung zum Gesetz empfohlen<sup>19)</sup>.

Die Länder Baden-Württemberg und Bayern stellten am 18. März 1999 den Antrag, den Vermittlungsausschuss mit dem Ziel anzurufen, das Gesetz grundlegend zu überarbeiten<sup>20)</sup>. Die vom Deutschen Bundestag beschlossene Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sei beschäftigungs-, wirtschafts-, sozial- und steuerpolitisch verfehlt. Sie schaffe keine Anreize für zusätzliche Arbeitsplätze oder reguläre Teilzeitarbeitsplätze. Durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze in den neuen Ländern werde die geringfügige Beschäftigung dort sogar noch ausgeweitet. Sie widerspreche dem Ziel der Deregulierung und schaffe neue bürokratische Hemmnisse. Der Erosion der Finanzgrundlagen der Sozialversicherung werde auf längere Sicht nicht entgegengewirkt, weil der gesetzlichen Rentenversicherung künftig erhebliche Belastungen aufgebürdet würden. Eine wirkliche Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen werde nicht erreicht. Die Neuregelung führe bei Ländern und Gemeinden zu erheblichen Steuermindereinnahmen.

Das Land Niedersachsen stellte einen Antrag, nach dem der Bundesrat eine Entschließung fassen möge, in der das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse begrüßt werde<sup>21)</sup>. Mit dem Gesetz werde die missbräuchliche Inanspruchnahme sozialversicherungsrechtlich ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse eingeschränkt und die Aufspaltung von Vollzeitarbeitsplätzen in mehrere ungeschützte Mini-Jobs verhindert.

Der Bundesrat hat in seiner 736. Sitzung am 19. März 1999 beschlossen, dem Gesetz gemäß Artikel 105 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) zuzustimmen<sup>22)</sup>. Die Anträge der Länder Baden-Württemberg und Bayern sowie des Landes Niedersachsen fanden keine Mehrheit<sup>23)</sup>.

## c) Verkündung und Inkrafttreten

Das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wurde am 24. März 1999 ausgefertigt und am 29. März 1999 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I, Nr. 14, S. 388) verkündet. Es trat am 1. April 1999 in Kraft.

## 2 Stellungnahmen zur Reform

Auf Grund der gesetzlichen Berichtspflicht zur Neuregelung sind im Jahr 2002 die betroffenen Verbände und Organisationen der Wirtschaft und die Tarifpartner, Spitzenorganisationen der Sozialversicherung sowie die Ressorts von Bund und Ländern mit der Bitte angeschrieben worden, ihre Erfahrungen mit der gesetzlichen Neuregelung zu übermitteln und gegebenenfalls Vorschläge für eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Vorgaben zu unterbreiten.

<sup>14)</sup> Ausschuss-Drucksachen 14/175, zu 14/175 und 14/176

<sup>15)</sup> Ausschuss-Drucksache 14/173

<sup>16)</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 1. März 1999; BT-Drs. 14/441

<sup>17)</sup> BT-Plenarprotokoll 14/25, 4. März 1999, S. 1982C ff.

<sup>18)</sup> BR-Drs. 126/99

<sup>19)</sup> BR-Plenarprotokoll 736 vom 19. März 1999, S. 92

<sup>20)</sup> BR-Drs. 126/1/99

<sup>21)</sup> BR-Drs. 126/2/99

<sup>22)</sup> BR-Drs. 126/99 (Beschluss)

<sup>23)</sup> BR-Plenarprotokoll 736 vom 19. März 1999, S. 92

### a) **Stellungnahmen der Sozialversicherung**

Nach Einschätzung der Spitzenorganisationen der gesetzlichen Krankenversicherung, der BfA sowie des VDR kann nicht belegt werden, ob durch die Reform die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse gestoppt worden ist. Festzustellen sei jedoch eine Verringerung der Nachfrage von Nebentätigkeiten. Es sei auffallend, dass sich die Zahl der kurzfristigen Beschäftigungen gegenüber der Zahl der geringfügig entlohten Beschäftigungen überproportional erhöht habe. Der Grund für diese Ausweichreaktionen hin zu kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen sei wohl die Beitragsfreiheit der kurzfristigen Beschäftigung.

Da das Meldeverfahren für geringfügig Beschäftigte zum 1. April 1999 komplett in das Meldeverfahren für versicherungspflichtige Beschäftigte überführt wurde, habe die praktische Umsetzung bei den Krankenkassen eine umfangreiche Software-Entwicklung zur Folge gehabt. Nach Auffassung des VDR seien durch die Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten in das „normale“ Meldeverfahren die Kontrollmöglichkeiten der Rentenversicherungsträger im Rahmen von Betriebsprüfungen verbessert worden.

Die im Gesetzgebungsverfahren prognostizierten Mehreinnahmen in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung seien erreicht worden. Für das Jahr 2002 wurden für die gesetzliche Krankenversicherung Einnahmen in Höhe von rd. 1,1 Mrd. Euro und für die gesetzliche Rentenversicherung in Höhe von 2,1 Mrd. Euro erwartet. Die Einnahmen aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen seien auch weiterhin unverzichtbar, ihr Wegfall würde die Beitragssatzstabilität gefährden.

Bei der Zusammenrechnung einer geringfügig entlohten Beschäftigung mit einer mehr als geringfügigen Beschäftigung würden insbesondere die Fälle, in denen das Arbeitsentgelt aus der versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung bereits die Beitragsbemessungsgrenze überschreite, in der Praxis auf Unverständnis stoßen. Angestrebt werden solle eine Lösung, dass in diesen Fällen der Arbeitgeber der Hauptbeschäftigung Höchstbeiträge entrichte und der Arbeitgeber der geringfügig entlohten Beschäftigung zur Zahlung von Pauschalbeiträgen verpflichtet werde. Im Übrigen führe die Tatsache, dass die Zusammenrechnung einer geringfügig entlohten Beschäftigung mit einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nur für den Bereich der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung, nicht dagegen für den Bereich der Arbeitslosenversicherung vorgesehen sei, immer wieder zu Fehlern bei der Entgeltabrechnung. Eine Harmonisierung der Vorschriften aller Versicherungszweige könne hier Abhilfe schaffen.

Nach dem Eindruck des VDR werden die geringfügig Beschäftigten von den Arbeitgebern vielfach nicht ausreichend über die Möglichkeit aufgeklärt, auf die Rentenversicherungsfreiheit verzichten zu können.

### b) **Stellungnahmen von Tarifpartnern und Wirtschaftsverbänden**

Nach Auffassung des DGB ist positiv zu bewerten, dass mit der gesetzlichen Neuregelung die geringfügige Nebentätigkeit steuer- und sozialversicherungspflichtig geworden sei und mit beim Arbeitgeber des Hauptbeschäftigungsverhältnisses geleisteten Überstunden gleichbehandelt werde.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V. (ver.di) beurteilt die Reform in folgenden Punkten positiv: Geringfügig Beschäftigte seien in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen und könnten mit einem geringen Eigenbeitrag volle Rentenansprüche erwerben. In der gesetzlichen Krankenversicherung würden jetzt wenigstens Pauschalbeiträge gezahlt. Die Geringfügigkeitsgrenze sei festgeschrieben. Es bestehe eine Meldepflicht für Arbeitgeber. Die verstärkte Kontrolle durch die Sozialversicherungsträger unterstütze die Betriebsräte in ihren Bemühungen, sozial geschützte Arbeitsverhältnisse zu schaffen. Wettbewerbsverzerrungen würden nicht mehr durch die Schaffung sozial ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse gefördert.

DGB und ver.di machen geltend, dass die mit der gesetzlichen Neuregelung von 1999 verbundenen Ziele nur zum Teil erreicht und weitergehende Forderungen der Gewerkschaften offen gelassen worden seien. Das betreffe insbesondere die grundsätzliche Aufhebung der Sozialversicherungsfreiheit bzw. ihre Absenkung auf eine Bagatellgrenze. Die Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in die Arbeitslosenversicherung stehe noch aus. Die eigenständige Alterssicherung von längerfristig geringfügig Beschäftigten sei unzureichend, da nur ein geringer Teil die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aufstocke und somit die vollen Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung erwerbe.

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) fordert eine stärkere Information und Aufklärung der Beschäftigten. Die Neuregelung habe zu einer Umschichtung der 325-Euro-Stellen geführt. Die Gesamtzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten habe nicht gesenkt werden können. Die Benachteiligung regulärer Teilzeitarbeit gegenüber geringfügiger Beschäftigung im Steuerrecht sei verfehlt. Zwei Drittel der ausschließlich geringfügig Beschäftigten seien verheiratete Frauen. Sie würden bevorzugt eingestellt, da ihre Einkünfte unabhängig vom Einkommen des Ehemannes steuerfrei wären. Mit dieser Regelung würde wenig Anreiz geschaffen, in ein reguläres Teilzeitarbeitsverhältnis zu wechseln.

Die NGG weist darauf hin, dass vor allem im Gastgewerbe die Nebenbeschäftigung aufgrund der Neuregelung zurückgegangen sei. Eine weitere Ausweitung der Versicherungsfreiheit bzw. der pauschalen Versicherung würde für die niedrigen Verdienste im Einzelhandel, im Lebensmitteleinzelhandel auch für teilzeitbeschäftigte Personen den Ausschluss aus der gesetzlichen Sozialversicherung bedeuten. In der Regel seien überwiegend Frauen betroffen.

Nach Einschätzung des CGB hat die Reform geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und insbesondere Nebenjobs in vielen Bereichen vernichtet. Mittelständische Wirtschaft und ehrenamtliches Engagement in Vereinen, Verbänden und Kirchen seien belastet und vor allem die Schwarzarbeit gefördert worden. Zukünftig solle die 325-Euro-Grenze auf 400 Euro bis 600 Euro angehoben und die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen gestrichen werden. Es solle eine pauschale Steuerpflicht von 20 % eingeführt werden, die der Arbeitgeber einheitlich abzuführen habe. Die dadurch entstehenden Beitragsausfälle der Sozialversicherungsträger sollten durch einen Bundeszuschuss ausgeglichen werden.

Die BDA bringt in ihrer Stellungnahme zum Ausdruck, dass sich die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung keinesfalls bewährt habe. Sie habe nicht zur Entstehung neuer Voll- bzw. Teilzeitarbeitsplätze beigetragen, es sei vielmehr zu einer regelrechten Kündigungswelle gekommen. Die Zahl der geringfügig Nebenbeschäftigten habe deutlich abgenommen. Das sei auf die volle Sozialabgaben- und Steuerpflicht der geringfügig entlohten Nebenbeschäftigten zurückzuführen. Die Regelung habe darüber hinaus eine beschäftigungsfeindliche Teilzeitblockade zur Folge gehabt. Teilzeitbeschäftigten jenseits der 325 Euro bis zu einem Bruttoverdienst von ca. 900 Euro würden wegen der hohen Abgabenbelastung kaum aufgenommen werden.

Das von der Bundesregierung verfolgte Ziel, Schwarzarbeit zu vermeiden, sei mit dem Gesetz keineswegs erreicht worden. Die Erhöhung der Abgabenbelastung habe vielmehr Ausweichreaktionen in die Schattenwirtschaft hervorgerufen, vor allem bei Tätigkeiten in Privathaushalten und bei den geringfügig Nebenbeschäftigten. Die Option der Beitragsaufstockung in der gesetzlichen Rentenversicherung werde nur von einem sehr geringen Teil der Beschäftigten in Anspruch genommen. Der neu begründeten Pauschal-Beitragspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung stünde keine Verbesserung des sozialen Schutzes gegenüber.

Neben einem hohen finanziellen Aufwand entstünde ein höherer Verwaltungsaufwand, der sich aus der Einbeziehung geringfügig Beschäftigter in das „normale“ Meldeverfahren und aus der Vielfalt der unterschiedlichen Fallgruppen geringfügiger Beschäftigung ergäbe. Die Möglichkeiten der kurzfristigen Beschäftigung würden auch nach der flexiblen Auslegung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung (Rahmenarbeitsvertrag) wegen Unsicherheiten und des Risikos von Beitragsnachforderungen bei Fehleinschätzungen wenig genutzt.

Außerdem werden spezifische Probleme der einzelnen Branchen vorgetragen: So führt der DEHOGA aus, dass wegen der Lage der Arbeitszeiten in diesem Bereich der Rückgang geringfügig Nebenbeschäftigter nicht durch ausschließlich geringfügig Beschäftigte kompensiert werden könne. Der BDZV weist darauf hin, dass die Zeitungszustellung an feste Tageszeiten gebunden und somit eine klassische Nebenbeschäftigung sei, die nicht zu einer Vollbeschäftigung ausgebaut werden könne. Die BAG problematisiert die hohe Fluktuation bei Schülern, Studenten und Hausfrauen im Vergleich zu einer Zweit- oder Nebenbeschäftigung.

Folgende Erleichterungen werden vorgeschlagen:

- Die seit der Reform festgeschriebene Arbeitsentgeltgrenze für geringfügige Beschäftigungen sollte wieder an die Lohnentwicklung angepasst bzw. auf einen höheren Betrag angehoben werden (BDZV, Deutscher Bauernverband, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Bund der Steuerzahler, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), DEHOGA: 1000 DM; BAG: 500 Euro, Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks: 400 Euro).
- Die Sozialversicherungsfreiheit der geringfügigen Nebenbeschäftigung sollte ausgeweitet werden (DEHOGA).

- Geringfügig Beschäftigte sollten auf das erzielte Arbeitsentgelt pauschal 10 % Steuern zahlen. Damit würden Gerechtigkeitslücken geschlossen und eine Benachteiligung der regulären Voll- und Teilzeitarbeitskräfte aufgehoben werden (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks).
- Um die mit Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze eintretende volle Sozialversicherungspflicht abzumildern, wird eine „Gleitzone“ vorgeschlagen, in der ein stufenweiser Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge erfolgen sollte. Beispielsweise sollte nach dem „Teilzeit-Aktivierungsmodell“ des Bundesinnungsverbandes des Gebäudereiniger-Handwerks eine Gleitzone für Arbeitsentgelte zwischen 400 Euro und 800 Euro eingeführt werden. Eine Gleitzone wird auch von der BAG (500 Euro bis 1000 Euro), vom BDZV (630 DM bis 2000 DM) und vom DIHK vorgeschlagen.
- Die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung sollten für das Handwerk durch ein „Kleines Beschäftigungsverhältnis“ ersetzt werden, bei dem Einkünfte bis zur Höhe des steuerfreien Existenzminimums lediglich mit Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung belastet werden. Die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung könne freiwillig erfolgen, so der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH).
- Die wöchentliche Arbeitszeitgrenze von weniger als 15 Stunden sollte auf eine Monatsgrenze umgelegt werden. Für die Entgeltgrenze sollte eine Betrachtung im Jahresdurchschnitt angestellt werden. Dabei sollte ein gelegentliches Überschreiten zulässig sein, sofern die Grenze von 12 mal 325 Euro nicht überschritten werde (DIHK).
- Die Regelungen zu den so genannten Einmalzahlungen sollten geändert werden. Durch das „Entstehungsprinzip“ könnten sich für die Arbeitgeber hohe Beitragsnachforderungen ergeben. Es wird daher vorgeschlagen, Beiträge nur auf tatsächlich gezahlte Einmalzahlungen zu erheben (DEHOGA, ZDH, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Bund der Steuerzahler, Bundessteuerberaterkammer, DIHK).
- Die Meldungen und die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge für geringfügig Beschäftigte sollten an eine zentrale Stelle erfolgen (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks, DIHK, Bundessteuerberaterkammer).
- Im Falle des Wechsels von einem 325-Euro-Job zur „Vollbeschäftigung mit Lohnsteuerkarte“ innerhalb eines Jahres sollte die Steuerfreiheit der geringfügigen Beschäftigung nicht grundsätzlich nachträglich widerrufen werden, sondern nur dann, wenn parallel dazu andere positive Einkünfte erzielt würden (Bund der Steuerzahler).
- Bei Mehrfachbeschäftigungen (Vollzeitbeschäftigung und zusätzliche Nebenbeschäftigung) sollte grundsätzlich eine Pauschalierung der Lohnsteuer gemäß § 40a EStG unabhängig von der Höhe des Stundenlohnes zulässig sein. Die in § 40a Abs. 4 EStG vorgesehene Grenze von 12 Euro, bis zu der eine Pauschalierung der

Lohnsteuer zulässig sei, bedürfe jeden Monat der Prüfung (Bundessteuerberaterkammer).

- Kurzfristige Beschäftigungen sollten auf Grund der witterungsbedingten Verschiebungen bei der Ernte und aus Vereinfachungsgründen auf das Kalenderjahr statt auf das Beschäftigungsjahr abgestellt werden (Deutscher Bauernverband, DEHOGA).
- Von der Prüfung der Berufsmäßigkeit von kurzfristigen Beschäftigungen sollte künftig abgesehen werden, um für die Verwaltung und den praktischen Betrieb eine Erleichterung zu schaffen (Deutscher Bauernverband).
- Als kurzfristige Beschäftigung sollten auch zeitlich unbegrenzte Beschäftigungen mit nicht mehr als 50 Arbeitstagen im Kalenderjahr gelten (BVDA).
- Die Auslegung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung von 1999 zur kurzfristigen Beschäftigung sollte im Gesetz verankert werden. Auf den Mindestabstand von zwei Kalendermonaten zwischen zwei Rahmenarbeitsverträgen sollte verzichtet werden (DEHOGA).

### c) **Stellungnahmen der Länder**

Von den Ländern wird in der Hauptsache der Aufwand im Zusammenhang mit dem Beitrags- und Meldeverfahren für geringfügig Beschäftigte kritisiert und eine Vereinfachung des Meldeverfahrens gefordert. Das E-Mail-Verfahren habe keine Abhilfe schaffen können. Probleme gebe es vor allem bei Mehrfachbeschäftigungen. Hier sollte auch auf Beitragsnachforderungen an den Arbeitgeber bei unrichtigen Angaben des Beschäftigten verzichtet werden. Der Abgleich zwischen gesetzlicher Kranken- und Rentenversicherung für sich überschneidende Versicherungszeiten gestalte sich mitunter schwierig.

Die Länder verweisen auf einen Rückgang der Zahl geringfügiger Nebenbeschäftigten, der auf den Verlust der Attraktivität dieser Beschäftigungsform durch eine erhebliche Verteuerung seit der Reform zurückzuführen sei. Es werde ein Abwandern in die Schwarzarbeit vermutet. Dagegen habe sich die Zunahme ausschließlich geringfügiger Beschäftigten – wenn auch nur in geringem Umfang – fortgesetzt. Durch Ausweichreaktionen sei eine Zunahme der sozialversicherungsfreien kurzfristigen Beschäftigung zu verzeichnen.

Eine Umwandlung geringfügiger Beschäftigten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigten sei nicht oder nur in geringem Umfang erreicht worden. Neue Arbeitsplätze dürften kaum geschaffen worden sein. Das Gleiche gelte für eine Verbesserung der Alterssicherung von Frauen. Die Aufstockungsoption werde nur in geringem Maße in Anspruch genommen.

Kritisch dargestellt wird die geringfügige Beschäftigung im Bereich ehrenamtlicher Tätigkeit: Hier seien die Probleme trotz der zwischenzeitlichen Erhöhung der steuerfreien Aufwandsentschädigungen und der neuen Auslegung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung, nach der Übungsleiter in Sportvereinen grundsätzlich selbständig tätig und beitragsfrei zur Sozialversicherung sind, nicht vollständig gelöst.

Positiv wird vermerkt, dass sich durch die Einbeziehung geringfügiger Beschäftigten in das allgemeine Meldever-

fahren verbesserte Kontrollmöglichkeiten bei Betriebsprüfungen ergeben hätten. Die Möglichkeit der statistischen Erfassung sei verbessert worden. Erleichterungen hätten sich auch durch die Auslegung der Spitzenorganisationen zur 50-Tage-Regelung ergeben, wenngleich noch immer Unsicherheiten in der Anwendung bei den Arbeitgebern aufträten und die praktische Umsetzung des Mindestabstandes von zwei Monaten zwischen Rahmenarbeitsverträgen mitunter schwierig sei.

Die Vorschläge der Länder zu Erleichterungen und Vereinfachungen im Bereich geringfügiger Beschäftigung decken sich zum großen Teil mit Forderungen der Wirtschaftsverbände (Dynamisierung bzw. Anhebung der Arbeitsentgeltgrenze für geringfügige Beschäftigten, Einführung einer Gleitzone und Erleichterungen für geringfügige Nebenbeschäftigten). Von einigen Ländern wird bei der Problematik von Einmalzahlungen, auf die nach tarifrechtlichen Regelungen Anspruch besteht, die aber tatsächlich nicht gezahlt werden, gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen.

Außerdem werden folgende Einzelvorschläge unterbreitet:

Die wöchentliche Arbeitszeitgrenze bei der geringfügig entlohnten Beschäftigung solle geändert werden. Aus Vereinfachungsgründen könne die Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV „weniger als 15 Stunden“ durch die Formulierung „nicht mehr als 15 Stunden“ ersetzt werden. Denkbar sei auch eine festgelegte Jahresgrenze mit monatlichen Überschreitungsmöglichkeiten. Es wird vorgeschlagen, eine Bagatellgrenze von 150 Euro einzuführen. Weiterhin sei eine gesetzliche Präzisierung der Abgrenzung von geringfügig entlohnter und kurzfristiger Beschäftigung erforderlich. Die kurzfristige Beschäftigung solle von derzeit zwei auf vier Kalendermonate ausgeweitet werden.

## **3. Auswirkungen der Reform der geringfügigen Beschäftigung von 1999 auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und die öffentlichen Finanzen**

### **a) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt**

#### **Ergebnisse der ISG-Studie von 1999**

Im Juni 1999 wurde von den Landesregierungen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen beim Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und bei der Unternehmensberatung Kienbaum eine Studie zu den Auswirkungen der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung in Auftrag gegeben. Der Bericht mit dem Titel „Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des 630-DM-Gesetzes“ wurde im Dezember 1999 vorgelegt<sup>24)</sup>.

Für die Untersuchung wurden die Branchen ausgewählt, in denen die größten Effekte der Neuregelung zu erwarten waren: Hotel- und Gaststättengewerbe, Zeitungsverlage und -vertriebe, Sportvereine und Wohlfahrtsverbände, Pflegeheime und -dienste, Einzelhandel, Gebäudereinigerhandwerk, sonstiges Handwerk und Verkehrsbetriebe. Im Rahmen der Studie wurden bundesweit rd. 53 000 Personen und

<sup>24)</sup> Studie „Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des 630-DM-Gesetzes“, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und der Unternehmensberatung Kienbaum im Auftrag der Landesregierungen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen; Köln/Düsseldorf, Dezember 1999

2 700 Betriebs- und Personalräte befragt, außerdem 9 500 Unternehmen sowie 5 900 Vereine, Wohlfahrtsverbände und Freiwillige Feuerwehren in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Neben umfangreichen Fallstudien in 54 Unternehmen wurden Interviews mit Verbänden und Organisationen in die Untersuchung mit einbezogen.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Nach dem Inkrafttreten der Neuregelung – Vergleich der Bestände im Zeitraum Juni bis August 1999 gegenüber dem ersten Quartal des Jahres 1999 – sei die Zahl der geringfügig Beschäftigten um rd. 700 000 auf 5,8 Mio. zurückgegangen (Rückgang um rd. 10 %). Durch die Neuregelung sei also, zumindest in den unmittelbaren Folgemonaten, die Zahl der geringfügig Beschäftigten etwa wieder auf das Niveau von 1997 zurückgeführt worden. Waren 1992 bundesweit 4,4 Mio. Personen geringfügig beschäftigt, habe diese Zahl 1997 bereits 5,6 Mio. und im 1. Quartal 1999 sogar 6,5 Mio. betragen. Zumindest bei kurzfristiger Betrachtung habe somit das Ziel des Gesetzes, die Ausweitung dieser Beschäftigungsform zu stoppen, erreicht werden können.
- Die Reduktion der Zahl der geringfügig Beschäftigten gehe nahezu ausschließlich auf den Rückgang der (geringfügig) Nebenbeschäftigten zurück; die Zahl der geringfügig Nebenbeschäftigten sei von rd. 1,7 Mio. Personen im ersten Quartal 1999 um 600 000 auf 1,1 Mio. Personen gesunken. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten habe sich in diesem Zeitraum nur um rd. 100 000 von 4,8 Mio. auf 4,7 Mio. Personen reduziert.
- Unmittelbar nach der Neuregelung sei es zunächst zu einer ausgeprägten Kündigungswelle durch geringfügig Beschäftigte gekommen, die jedoch bis zum 3. Quartal 1999 teilweise wieder ausgeglichen werden konnte. Bis April/Mai 1999 seien Kündigungen von rd. 1,4 Mio. geringfügig Beschäftigten (mehr als 20 % gegenüber dem 1. Quartal) zu verzeichnen gewesen. Danach hätten Kompensierungs- und Normalisierungsprozesse eingesetzt, in deren Verlauf etwa die Hälfte des ersten Rückgangs wieder ausgeglichen werden konnte. In großer Zahl konnten neue geringfügig Beschäftigte gefunden werden, und zwar überwiegend ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Zum Ende des Untersuchungszeitraums (Oktober) habe sich abgezeichnet, dass sich diese „Lücke“ weiter geschlossen habe. Den Angaben der zu diesem Zeitpunkt befragten Unternehmen zufolge betrug der Rückgang durchschnittlich nur noch rd. 8 %.

Zu den Auswirkungen der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung in den einzelnen Wirtschaftszweigen kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen<sup>25)</sup>:

Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung wirke sich in den einzelnen Branchen unterschiedlich stark aus. Wirtschaftsbereiche, in denen über die Jahre hinweg geringfügige Beschäftigungsverhältnisse eine eher geringe Rolle gespielt hätten (u. a. produzierendes Gewerbe, Kredit- und Geldinstitute aber auch Vereine und Wohlfahrtsverbände) seien von den Veränderungen weniger stark betroffen. Große Effekte rufe die Neuregelung hingegen in Branchen

hervor, in denen geringfügig Beschäftigte einen verhältnismäßig hohen und auch in den letzten Jahren steigenden Anteil des Arbeitsvolumens bestreiten würden (u. a. Gebäudereiniger-Handwerk, Gastgewerbe, Zeitungszustelldienste, Einzelhandel). Im Einzelnen seien folgende Ergebnisse zu verzeichnen:

- Der Anteil geringfügig Beschäftigter an den Beschäftigten insgesamt habe im 1. Quartal 1999 in der Wirtschaft insgesamt 18 % betragen. Bei der Betrachtung der einzelnen Branchen ergebe sich jedoch ein sehr unterschiedliches Bild: Im Gastgewerbe hätten geringfügig Beschäftigte mit 68 % den höchsten Anteil an den Beschäftigten, gefolgt vom Gebäudereiniger-Handwerk mit 60 % und dem Handel mit einem Anteil von 23 %. Für Zeitungsverlage und Zustelldienste lagen keine Angaben vor<sup>26)</sup>.
- Unmittelbar nach der Neuregelung (Zeitraum Juni bis August 1999) sei der Rückgang geringfügig Beschäftigter gegenüber dem 1. Quartal 1999 in den einzelnen Branchen unterschiedlich stark gewesen. Der größte Rückgang sei im Gastgewerbe (Rückgang um 17 %) sowie bei Vereinen, Wohlfahrtsverbänden und Kirchen (Rückgang um 13 %) zu verzeichnen gewesen und habe sich überwiegend auf Nebenbeschäftigte bezogen. Die geringsten Veränderungen im Zeitraum Juni bis August gegenüber dem 1. Quartal würden sich im Bereich Medien/Zeitungsverlage bzw. Zusteller (Rückgang um 3 %), im Gebäudereiniger-Handwerk (Rückgang um 5 %), bei den privaten Pflegediensten (Rückgang um 6 %) und im Handel (Rückgang um 7 %) zeigen, also den Branchen, die über die Neuregelung besonders stark geklagt und bisher auch besonders viele geringfügig Tätige beschäftigt hätten<sup>27)</sup>.
- Alle Branchen seien in erheblichem Umfang von der Reduzierung der Zahl von bisher Nebentätigen betroffen gewesen. Die Veränderungen der Zahl dieser Beschäftigten zwischen dem 1. Quartal und Juni bis August 1999 habe zwischen 54 % in der Industrie und 10 % bei den Banken und Versicherungen (Durchschnitt: Rückgang um 33 %) geschwankt. Besonders betroffen seien neben der Industrie (Rückgang um 54 %) die öffentlichen Arbeitgeber (Rückgang um 53 %), das Verkehrsgewerbe (Rückgang um 34 %), das Gastgewerbe (Rückgang um 34 %), das Handwerk (Rückgang um 33 %), das Gebäudereiniger-Handwerk (Rückgang um 32 %) und die freien Berufe (Rückgang um 29 %) gewesen<sup>28)</sup>.
- Im Zuge der Kompensation dieser Ausfälle habe ein Teil der betroffenen Branchen im Vergleich zum 1. Quartal 1999 die Zahl der „630-DM-Kräfte“, d. h. der ausschließlich geringfügig Beschäftigten (einschl. 50-Tage-Beschäftigte), zum Teil deutlich ausgeweitet. Nach der Neuregelung sei es gelungen, neue ausschließlich geringfügig Beschäftigte zu rekrutieren. Im Vergleich zum 1. Quartal 1999 habe sich vor allem in der Branche Banken und Versicherungen (Erhöhung um 36 %), in der Landwirtschaft (Erhöhung um 16 %), in der Industrie

<sup>26)</sup> vgl. ebenda, S. 43

<sup>27)</sup> vgl. ebenda, S. 45

<sup>28)</sup> vgl. ebenda, S. 48

<sup>25)</sup> vgl. ebenda, S. 5; S. 43ff.

(Erhöhung um 12 %) die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten erhöht<sup>29)</sup>.

- Die Hauptstrategie in allen Branchen bestehe darin, den Wegfall von 630-DM-Kräften nach Möglichkeit durch neue geringfügig Beschäftigte zu ersetzen. Die Umwandlung von ehemals geringfügigen in sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze bliebe dagegen die Ausnahme und würde durchschnittlich bei 2,1 % liegen. Allerdings hätte auch diese Umwandlung dazu beigetragen, die „Beschäftigungslücke“, die sich teilweise aufgrund der Neuregelung aufgetan habe, teilweise zu schließen. Im Zeitraum bis August/September 1999 sind nach der Studie insbesondere bei den Pflegediensten (3,7 %), im Gebäudereiniger-Handwerk (3,5 %), im Gastgewerbe (3,2 %) sowie im Verkehrsgewerbe (2,8 %) zuvor geringfügige Beschäftigungen in versicherungspflichtige Beschäftigungen umgewandelt worden<sup>30)</sup>.

### Ergebnisse der Beschäftigtenstatistik

Vor der Reform von 1999 waren die Ergebnisse der Beschäftigtenstatistik zu den geringfügig Beschäftigten offensichtlich stark überhöht; dies lag wohl daran, dass geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in vielen Fällen von den Arbeitgebern nach Beendigung der Beschäftigung nicht abgemeldet wurden. Als Folge der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse hat sich die statistische Erfassung der geringfügig Beschäftigten erheblich verbessert. Die Beschäftigtenstatistik weist nun die geringfügig entlohten Beschäftigten jeweils mit Stichtag zum Quartalsende aus. Seit Anfang 2000 liegt die Zahl der bei den Sozialversicherungsträgern gemeldeten geringfügig entlohten Beschäftigten stabil bei etwas über 4 Mio. Für die kurzfristig Beschäftigten waren auch nach der Neuregelung keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten, so dass sie nicht am normalen Beitrageinzugs- und Meldeverfahren teilnehmen mussten und in dieser Statistik nicht erfasst wurden. Daher ist in diesem Abschnitt mit „geringfügiger Beschäftigung“ vereinfachend immer nur geringfügig entlohnte Beschäftigung gemeint. Beschäftigte in Privathaushalten sind bei den Sozialversicherungsträgern auch nach der Neuregelung nur in geringer Zahl gemeldet worden; die Neuregelung hat hier nichts daran geändert, dass geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten in den meisten Fällen illegal beschäftigt werden.

Im Folgenden wird die Beschäftigtenstatistik hinsichtlich der Verteilung der Beschäftigten auf die Wirtschaftszweige, nach Personengruppen sowie Altersklassen analysiert. Hierfür wird jeweils der Stand zur Jahresmitte, also zum Stichtag 30. Juni, herangezogen.

Die Verteilung der gut 4 Mio. geringfügig Beschäftigten auf die verschiedenen Wirtschaftszweige zeigt – von Anlaufschwierigkeiten beim Meldeverfahren in der Anlaufphase abgesehen – im Zeitablauf eine hohe Konstanz. Es ist jedoch zu bemerken, dass nicht die Tätigkeit der geringfügig beschäftigten Person ausschlaggebend für die Klassifizierung ist, sondern die Branchenzugehörigkeit des Arbeitgebers.

<sup>29)</sup> vgl. ebenda, S. 48 f.

<sup>30)</sup> vgl. ebenda, S. 49

Über die Hälfte (knapp 2,6 Mio.) der im Juni 2000 und 2001 gemeldeten geringfügig Beschäftigten arbeitet im verarbeitenden Gewerbe (rd. 800 000), in Handel und Instandhaltung sowie Reparatur von Kraftfahrzeugen (knapp 1 Mio., davon ca. 650 000 im Einzelhandel) sowie im Wirtschaftszweig „Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung“ (rd. 800 000; rd. 650 000 geringfügig Beschäftigte in diesem Wirtschaftszweig erbringen Dienstleistungen, gut 300 000 davon als Reinigungskräfte). Nur wenige geringfügig Beschäftigte sind hingegen in den Wirtschaftszweigen „Energie- und Wasserversorgung“ (gut 4 000), in den privaten Haushalten (ca. 23 000) und im „Kredit- und Versicherungsgewerbe“ (ca. 55 000) gemeldet.

Der weit überwiegende Teil der geringfügig Beschäftigten ist weiblich: Ungefähr 1,2 Mio. Männer und 2,9 Mio. Frauen gehen nach der Beschäftigtenstatistik einer solchen Beschäftigung nach. Ausländer machen rd. 7 % der geringfügig Beschäftigten aus, Männer und Frauen sind etwa gleich stark vertreten. Mehr als 2,2 Mio. geringfügig Beschäftigte üben ihre Tätigkeit als Arbeiter aus, etwa 1,8 Mio. als Angestellte.

Geringfügige Beschäftigung scheint im Hinblick auf das Alter als Brücke in den Arbeitsmarkt hinein bzw. hinaus zu fungieren. Dies zeigt sich daran, dass die am stärksten besetzten Altersgruppen (je fünf Jahre zusammengefasst) die an den Rändern des Altersspektrums sind. Während von den unter 15-Jährigen nur etwa 40 000 geringfügig beschäftigt sind, stellen die 15- bis unter 20-Jährigen im Juni 2001 mit knapp 540 000 Personen die größte Gruppe unter den geringfügig Beschäftigten. Die nächstgrößte Gruppe sind die 60- bis 65-Jährigen (gut 500 000). Erweitert man die Altersgruppen, so machen die unter 25-Jährigen etwa 0,9 Mio., die über 60-Jährigen knapp 1 Mio. der insgesamt gut 4 Mio. geringfügig Beschäftigten aus.

Da die Beschäftigtenstatistik Daten zu vier Stichtagen im Jahr ausweist, können saisonale Schwankungen bei der Verteilung auf die einzelnen Wirtschaftszweige nachgewiesen werden. Es ist hierbei jedoch zu beachten, dass diese erst ab Dezember 1999 valide Trendergebnisse liefern können. Langfristige Trends können somit noch nicht gezeigt werden. Trotz dieser Vorbehalte, die bei der Interpretation zu berücksichtigen sind, fallen saisonale Unterschiede auf, zu den jeweiligen Stichtagen sind dann in einigen Wirtschaftszweigen bis zu 9 % mehr Arbeitnehmer geringfügig beschäftigt als in den übrigen. Da diese Schwankungen in einigen Wirtschaftszweigen aber nur auf niedrigem Niveau stattfinden, seien hier nur zwei Wirtschaftszweige als Beispiele genannt, in denen die Schwankungen im Jahresverlauf einen erheblichen Umfang haben:

- Den absolut betrachtet größten saisonalen Unterschied gibt es erwartungsgemäß im Gastgewerbe. Zum 30. Juni sind in 2000 und 2001 jeweils rd. 20 000 geringfügig Beschäftigte mehr gemeldet worden als zum 31. März. Aufgrund der insgesamt hohen Anzahl geringfügig Beschäftigter in diesem Wirtschaftszweig machen diese Anstiege zum 30. Juni aber auch hier nur 6 % bzw. 5 % aus.
- Auch die Hochschulsemester wirken sich auf die Anzahl der geringfügig Beschäftigten aus: An den Stichtagen, die im Semester liegen (30. Juni sowie 31. Dezember), werden im Wirtschaftszweig „Erziehung und Unterricht“

immer mehr geringfügig Beschäftigte gemeldet als an den übrigen. Dies ist nahezu vollständig auf die Schwankungen im Bereich der Hochschulen zurückzuführen. Interessant ist zudem, dass der Anstieg der an den Hochschulen geringfügig Beschäftigten zum Wintersemester (Stichtag 31. Dezember) von gut einem Drittel stärker ist als der zum Sommersemester (Stichtag 30. Juni, Anstieg von 26 %). Auch fällt der Rückgang nach dem Wintersemester (zum Stichtag 31. März) mit 16 % bzw. 17 % geringer aus als nach dem Sommersemester (27 % bzw. 28 %).

### **Ergebnisse der Infratest-Erhebung „Geringfügige Beschäftigung und Nebenerwerbstätigkeiten in Deutschland“**

Seit 1987 wurde im fünfjährigen Turnus im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung eine Erhebung über sozialversicherungsfreie Beschäftigung durchgeführt. Die zwischen Ende Oktober 2001 und Ende Oktober 2002 von Infratest Sozialforschung in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Institut für Empirische Sozialökonomie (INIFES) und dem FIA Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt durchgeführte Erhebung hatte die Untersuchung des Umfangs und der Struktur bezahlter (Erwerbs-)Tätigkeit im weitesten Sinne zum Ziel.

Die Infratest-Studie<sup>31)</sup> ergab für den Jahresdurchschnitt 2002 rd. 3,8 Mio. geringfügig Haupttätige und rd. 750 000 geringfügig Nebentätige.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass das deutlich geringere Niveau der geringfügigen Beschäftigung gegenüber der letzten ISG-Erhebung vom Juni/August 1999 (4,7 Mio. Haupttätige und 1,1 Mio. Nebentätige) unter anderem eine Folge der geringeren Antwortbereitschaft der Bevölkerung bei diesen Fragen oder von methodischen Unterschieden zwischen den beiden Erhebungen ist. Für eine solche Vermutung spricht, dass die Zahl der bei den Sozialversicherungsträgern gemeldeten geringfügig Beschäftigten seit Anfang 2000 völlig stabil geblieben ist. Insofern bleibt auch nach dieser Erhebung unklar, ob die Reform von 1999 zu einer wesentlichen Änderung der Zahl der geringfügig Haupttätigen geführt hat. Dagegen wird erneut bestätigt, dass die Reform zu einer massiven Reduktion der geringfügigen Nebentätigkeit geführt hat, die sich wahrscheinlich auch in den Jahren nach 1999 fortgesetzt hat.

Nicht für alle der rd. 3,8 Mio. geringfügig Haupttätigen werden Beiträge zur Sozialversicherung gezahlt. Bei der Infratest-Untersuchung wurden rd. 300 000 kurzfristig Beschäftigte ermittelt, für die keine Beiträge gezahlt werden müssen, und rd. 600 000 geringfügig Haupttätige in Privathaushalten, für die in fast allen Fällen keine Beiträge oder Steuern entrichtet werden. In den 750 000 geringfügig Nebenbeschäftigten sind 150 000 Personen enthalten, die in ihrer Haupttätigkeit Beamte oder Selbständige sind und für die daher in ihrer Nebentätigkeit als geringfügig Beschäftigte Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden müssen.

Die Ergebnisse der Infratest-Studie 2002 sind nicht vollständig kompatibel mit den Ergebnissen der Beschäftigungsstatistik. Wenn man aus den Infratest-Ergebnissen wie im letzten Absatz beschrieben alle Personen ermittelt, die den Sozialversicherungsträgern gemeldet sein müssten (alle geringfügig Haupttätigen außer kurzfristig Beschäftigten und Beschäftigte in Privathaushalten, zusätzlich alle geringfügig Nebentätigen, die im Hauptberuf Beamte oder Selbständige sind), erhält man eine Zahl von lediglich 3,8 Mio. Personen. Für den Unterschied zu den Ergebnissen der Beschäftigungsstatistik gibt es im Wesentlichen zwei Erklärungsansätze: Zum einen führt die schon erwähnte geringere Antwortbereitschaft der Bevölkerung bei Erhebungen zur geringfügigen Beschäftigung zu einer Unterzeichnung der tatsächlichen Verhältnisse bei einer Haushaltsumfrage. Zum anderen könnten die Ergebnisse der Beschäftigungsstatistik Beschäftigte enthalten, die noch ein anderes Arbeitsverhältnis haben und deren Entgelt im Einverständnis mit dem Arbeitgeber unter dem Namen einer anderen, nicht beschäftigten Person gemeldet werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass entsprechende Probleme auch beim Vergleich der o. g. Ergebnisse der ISG-Studie 1999 mit den Zahlen der Beschäftigungsstatistik Anfang 2000 eine Rolle spielen könnten.

Die Erhebung von 2002 zeigt bei der strukturellen Untersuchung der ausschließlich geringfügig Beschäftigten, dass insbesondere Frauen einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, sie machen 14 % (alte Länder) bzw. 13 % (neue Länder) aller erwerbstätigen Frauen aus, bei den Männern beträgt diese Quote lediglich 5 % bzw. 7 %. Noch deutlicher wird dieser Unterschied bei erwerbstätigen Frauen ohne deutsche Staatsangehörigkeit: Von ihnen sind 22 % ausschließlich geringfügig beschäftigt (Männer in dieser Gruppe: 5 %). Allerdings wurde in dieser Studie nur die deutschsprachige Bevölkerung befragt.

Beim Schulabschluss zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen geringfügig entlohnter und geringfügig kurzfristiger Beschäftigung. Die größten Anteile unter den geringfügig entlohnten Beschäftigten stellen Schüler und Personen mit keinem oder Haupt- oder Volksschulabschluss. Letztere stellen auch fast die Hälfte aller mit mehreren geringfügig entlohnnten Erwerbstätigkeiten. Personen mit mittlerem oder höherem Schulabschluss hingegen machen fast 70 % der geringfügig kurzfristig Beschäftigten aus.

Schüler und Studenten stellen jeweils etwa 40 % derjenigen mit einer geringfügig entlohnnten oder einer geringfügigen kurzfristigen Tätigkeit sowie mit mehreren geringfügig entlohnnten Tätigkeiten. Dies spiegelt sich in den in der Erhebung festgestellten Gründen für die kurzen Arbeitszeiten geringfügig entlohnter Personen wider. 37,7 % (alte Länder) bzw. 31,5 % (neue Länder) der Befragten gaben an, nicht länger arbeiten zu können oder zu wollen, weil sie sich in Ausbildung befänden. Dieser Anteil wurde lediglich in den neuen Ländern von denjenigen übertroffen, die zwar gerne länger arbeiten würden, aber keine geeignete Arbeit finden konnten (46,2 %).

Auch bei der Verteilung der geringfügig Beschäftigten auf die Wirtschaftszweige zeigt die Studie Unterschiede zwischen geringfügig entlohnnten und kurzfristig beschäftigten Arbeitskräften und deren Tätigkeiten.<sup>32)</sup> Geringfügig entlohnte Arbeitnehmer finden sich überwiegend in Handel/

<sup>31)</sup> Studie „Geringfügige Beschäftigung und Nebenerwerbstätigkeit in Deutschland 2001/2002“, Infratest Sozialforschung GmbH in Zusammenarbeit mit FIA Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt und dem Internationalen Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, München/Berlin/Stadtbergen, Februar 2003, S. 84ff.



Tankstellen (19 %), in Privathaushalten (12 %), in Gaststätten/Hotels (9 %) sowie bei Medien/Kommunikation/Zeitungen (9 %). Weit überwiegend nennt diese Personengruppe Tätigkeiten wie Putzen, Waschen, Bügeln, Kochen, Verkaufstätigkeiten sowie Austeilen von Zeitungen, Verteilung von Produkten als Tätigkeit. Diese Beschäftigungsverhältnisse erfordern also oft nur ein relativ geringes Qualifikationsniveau. Dem stehen allerdings auch Tätigkeiten auf deutlich höherem Qualifikationsniveau wie die Pflege kranker oder alter Menschen gegenüber, die innerhalb der zehn am häufigsten genannten Tätigkeiten von immerhin 4 % genannt wurden. Insgesamt scheinen diese Arbeitsverhältnisse gerade in Privathaushalten oder bei den Medien auf Stetigkeit angelegt zu sein, was sich auch in der hohen Anzahl unbefristeter Arbeitsverhältnisse (78 % der Fälle) widerspiegelt.

Kurzfristiger Beschäftigung wird am häufigsten in Gaststätten/Hotels (16 %), bei Handel/Tankstellen (14 %), in der Industrie (9 %) sowie bei Verkehr/Transport (9 %) nachgegangen. Hier kommt die Studie zu der Erkenntnis, dass es sich bei diesen Branchen um diejenigen handele, in denen eine starke saisonabhängige Arbeitsnachfrage (saisonale Arbeitsspitzen bzw. Urlaubsvertretungen) sowie das Angebot an Aushilfs- und Ferienjobs überwiege.

Personen mit einer Nebentätigkeit üben diese vorwiegend in Wirtschaftszweigen aus, die auch für geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse typisch sind: Unter den zehn am häufigsten genannten Branchen nehmen Privathaushalte als Arbeitgeber mit 25 % den Spitzenplatz ein, auf Gaststätten/Restaurants entfallen 13 %, 9 % nennen Handel und Tankstellen. Auch bei den genannten Tätigkeiten (überwiegend Putzen, Waschen, Bügeln, Kochen; Bedienen/Kellnern sowie Kinderbetreuung) fallen Parallelen zu geringfügig entlohnter Tätigkeit auf.

#### **b) Auswirkungen auf die Sozialversicherung**

Durch den Pauschalbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung, der auch für Rentner und Nebentätige, die in ihrer Hauptbeschäftigung nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (z. B. Beamte, Selbständige), zu entrichten ist, fallen im Jahr Beitragsmehreinnahmen von rd. 1,9 Mrd. Euro<sup>32)</sup> für die gesetzliche Rentenversicherung an (durch die Einführung zum April waren es im Jahr 1999 rd. 1,2 Mrd. Euro).

Von der Möglichkeit des Verzichts auf die Versicherungsfreiheit in der gesetzlichen Rentenversicherung machen nur verhältnismäßig wenige Arbeitnehmer Gebrauch. Nach etwa 120 000 Personen im Einführungsjahr der Neuregelung<sup>34)</sup> verzichteten im Berichtsjahr 2000 nur rd. 140 000 Personen auf die Versicherungsfreiheit.<sup>35)</sup> Allerdings zeichnete sich nach Angaben des VDR eine steigende Tendenz für 2001 ab. Für diese Arbeitnehmergruppe flossen der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1999 knapp 40 Mio. Euro<sup>36)</sup> an Beiträgen zusätzlich zu. Im Jahr 2000 wurden etwa 60 Mio. Euro an zusätzlichen Beiträgen verzeichnet.

<sup>32)</sup> Die Prozentangaben beziehen sich auf die Verteilung innerhalb der zehn am häufigsten genannten Wirtschaftszweige

<sup>33)</sup> Schätzung auf Basis der Finanzstatistik des VDR

<sup>34)</sup> vgl. VDR Statistik Bd. 135 – Versicherte 1998/1999

<sup>35)</sup> vgl. VDR Statistik Bd. 139 – Versicherte 1999/2000

<sup>36)</sup> Schätzung auf Basis der Finanzstatistik des VDR

Wie hoch die zusätzlichen Einnahmen waren, die der gesetzlichen Rentenversicherung durch die nach der Neuregelung sozialversicherungspflichtigen Nebentätigkeiten entstanden sind, kann nicht beziffert werden, da nur der Gesamtbeitrag aus allen Beschäftigungen statistisch erfasst wird.

Durch den Pauschalbeitrag von 10 % zur gesetzlichen Krankenversicherung konnten die gesetzlichen Krankenversicherungen in den Jahren 2000 und 2001 allein auf Grund der ausschließlich geringfügig Beschäftigten Beitragsmehreinnahmen von ca. 1,2 Mrd. Euro<sup>37)</sup> verbuchen. 1999 gingen zwischen April und Dezember rd. 0,8 Mrd. Euro zusätzlich ein. Hinzu kommen noch Mehreinnahmen durch Nebentätigkeiten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die aber nicht isoliert von den Beiträgen für die Hauptbeschäftigung ausgewiesen werden können.

#### **c) Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen**

Der Gesetzentwurf zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse hatte folgende finanzielle Auswirkungen vorgesehen:

Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wird zu kassenmäßigen Steuermindereinnahmen einschließlich des Solidaritätszuschlags im Jahre 1999 von 1,37 Mrd. DM führen. Davon entfallen 625 Mio. DM auf den Bund, 553 Mio. DM auf die Länder und 195 Mio. DM auf die Gemeinden. Im Übrigen werden die Gebietskörperschaften durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen wie andere Arbeitgeber, die künftig geringfügig Beschäftigte einsetzen, betroffen. Für das Jahr 1999 werden die Mehreinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf 1,9 Mrd. DM und die der gesetzlichen Krankenversicherung auf 1,5 Mrd. DM geschätzt. Für die Folgejahre belaufen sich die geschätzten Beträge auf 2,85 Mrd. DM für die Rentenversicherung und 2,25 Mrd. DM für die Krankenversicherung<sup>38)</sup>.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Neuregelungen auf die öffentlichen Finanzen liegen Erkenntnisse bzw. Erfahrungen bei Lohnsteuer-Außenprüfungen und anlässlich von Steuerfahndungen vor. Dabei wurden Fälle festgestellt, in denen Arbeitsentgelt nach Vorlage von kopierten und gefälschten Freistellungsbescheinigungen zu Unrecht steuerfrei ausgezahlt wurde. Es ist ferner davon auszugehen, dass durch vom Arbeitgeber nicht bescheinigten Arbeitslohn und nach Ablauf des Kalenderjahres dem Finanzamt nicht vorgelegte sowie durch manipulierte Freistellungsbescheinigungen Steuerausfälle erfolgt sind.

Weitergehende Erkenntnisse und Erfahrungen der Finanzverwaltung zu den Auswirkungen der Reform von 1999 auf die öffentlichen Finanzen liegen der Bundesregierung nicht vor.

#### **4. Begleitende Initiativen im politischen und parlamentarischen Bereich**

##### **Forderungen einzelner Wirtschaftszweige**

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Reform der geringfügigen Beschäftigung von 1999 wurden von Verbänden, insbe-

<sup>37)</sup> amtl. Statistik des BMGS

<sup>38)</sup> BT-Drs. 14/280, S. 2

sondere den Zeitungs- und Anzeigenblattverlagen, Forderungen nach gesetzlichen Änderungen erhoben.

Der BDZV hat im August 1999 im Rahmen einer bundesweiten Anzeigenkampagne die Reform heftig kritisiert. Die Reform führe zum Verlust von Arbeitsplätzen und gefährde die Wirtschaft. Abgaben zur Sozialversicherung würden das Einkommen schmälern; die „Fleißigen“ würden bestraft. Auf Initiative des BVDA wurde im Herbst 2001 erneut eine bundesweite Anzeigenkampagne gegen die Reform durchgeführt.

In der vom Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung am 29. September 1999 durchgeführten öffentlichen Anhörung zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion „630 DM-Gesetz und Neuregelung der Scheinselbständigkeit zurücknehmen“<sup>39)</sup> haben die teilnehmenden Arbeitgeberverbände<sup>40)</sup> die Neuregelung insgesamt abgelehnt und die Rückkehr zum Rechtszustand vor dem 1. April 1999 gefordert. Die Neuregelung bedeute eine unzumutbare Verteuerung der geringfügigen Beschäftigung, mache diese durch höhere Abgaben für die Beschäftigten unattraktiv und erhöhe den Verwaltungsaufwand erheblich. Dabei äußerten insbesondere die Vertreter des BDZV und DEHOGA massive Kritik.

So hat der BDZV ausgeführt, im Bereich der Zeitungsstellung habe es bereits 20 000 Kündigungen der ehemals 180 000 Zusteller, vor allem von geringfügig Nebenbeschäftigten, gegeben. Der gewohnte und von den Kunden erwartete Standard habe nur durch Notprogramme, wie den zusätzlichen Einsatz von fest Angestellten aus anderen Arbeitsbereichen und intensive Arbeitskräftesuche, aufrechterhalten werden können. Insgesamt habe die Neuregelung zu höheren Kosten und logistischen Problemen geführt.

DEHOGA beklagte, dass das Hotel- und Gaststättengewerbe, insbesondere wegen des hohen Anteils geringfügig Nebenbeschäftigter, eine der durch die Neuregelung am stärksten belastete Branche sei. Da sich eine Nebenbeschäftigung für im Hauptberuf sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer nicht mehr lohne, sei es zu einer großen Zahl von Kündigungen gekommen. Vor allem kleine und mittlere Betriebe hätten deshalb trotz höherer Arbeitsbelastung der Inhaber und Festangestellten ihre Öffnungszeiten und ihr Platzangebot verringern müssen. Der flexible Einsatz von Arbeitskräften sei nicht mehr gewährleistet. Dies habe sich während der Sommersaison bestätigt. Die Neuregelung sei ferner zu kurzfristig umgesetzt worden, den Betrieben habe nicht genügend Zeit zur Verfügung gestanden, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen.

### **Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht**

Mehrere Zeitungsverlage und Zustellgesellschaften sowie einige Gebäudereinigungsunternehmen wandten sich mit im Ergebnis erfolglosen Anträgen gegen das Gesetz an das Bundesverfassungsgericht. Sie hatten begehrt, das Inkrafttreten des Gesetzes auszusetzen, da sie sich in ihrem Grundrecht auf Pressefreiheit aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG dadurch verletzt sahen, dass das Gesetz ohne Übergangs-

regelung in Kraft getreten sei. Mit Beschluss vom 20. April 1999<sup>41)</sup> hat das Bundesverfassungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung als unzulässig zurückgewiesen.

Mit Beschluss vom 28. Juli 1999<sup>42)</sup> hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls den Antrag mehrerer Gebäudereinigungsunternehmen zurückgewiesen. Die Antragsteller begehrt, das Inkrafttreten des Gesetzes für mindestens sechs Monate auszusetzen. Hilfsweise wollten sie eine sechsmo-natige Stundung der Sozialversicherungsbeiträge erreichen. Sie trugen zur Begründung vor, das Gesetz gefährde sie wegen fehlender Übergangsregelungen in ihrer wirtschaftlichen Existenz. Sie seien u. a. in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Artikel 12 Abs. 1 GG verletzt, da viele geringfügig Beschäftigte, die in einem anderen Arbeitsverhältnis steuer- und sozialversicherungspflichtig wären, sich nach der Neuregelung nicht bereit zeigten, in der Nebenbeschäftigung mit einem Nettolohnverlust weiterzuarbeiten.

### **Erleichterungen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse**

Um den zahlreichen Forderungen von Verbänden entgegenzukommen und Erleichterungen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, wurden nach der Reform folgende untergesetzliche und gesetzliche Maßnahmen umgesetzt:

### **Flexiblere Auslegung der Regelungen zur kurzfristigen Beschäftigung**

Die Regelungen zur kurzfristigen Beschäftigung sind durch die Reform nicht verändert worden. Durch die Einführung der Pauschalbeitragszahlung für geringfügig Beschäftigte und den Wegfall der Versicherungsfreiheit von Nebentätigkeiten war jedoch ein verstärktes Ausweichen auf die 50-Tage-Regelung der kurzfristigen Beschäftigung zu beobachten. Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben sich Ende 1999 auf eine flexible Auslegung der 50-Tage-Regelung verständigt<sup>43)</sup>, die diesem Problem Rechnung trägt. Danach liegt eine kurzfristige Beschäftigung auch dann vor, wenn ein Rahmenarbeitsvertrag mit einer Laufzeit von nicht mehr als einem Jahr abgeschlossen wird, in dem Arbeitseinsätze von maximal 50 Arbeitstagen vereinbart werden. Sofern ein neuer Rahmenarbeitsvertrag abgeschlossen werden soll, bedarf es eines Abstandes von zwei Monaten, um die Kriterien einer kurzfristigen Beschäftigung zu wahren. Bei einer Verlängerung des Rahmenarbeitsvertrages über ein Jahr hinaus entfallen ab dem Zeitpunkt der Verlängerungsvereinbarung die Voraussetzungen einer kurzfristigen Beschäftigung. Gleiches gilt für den Fall, dass der Abstand zwischen zwei Rahmenvereinbarungen weniger als zwei Monate beträgt (Anschlussvereinbarung).

Die Auslegung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung zur sozialversicherungsfreien kurzfristigen Beschäftigung hat zu Erleichterungen bei der Beschäftigung

<sup>39)</sup> BT-Drs. 14/1005

<sup>40)</sup> Deutscher Hotel- und Gaststättenverband, Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation

<sup>41)</sup> 1 BvQ 2/99

<sup>42)</sup> 1 BvQ 5/99

<sup>43)</sup> Besprechungsergebnis der Spitzenverbände der Sozialversicherung vom 16./17. November 1999 zur Abgrenzung einer geringfügig entlohnten Beschäftigung von einer kurzfristigen Beschäftigung

von Saisonarbeitskräften im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Landwirtschaft sowie in Zeitungs- und Anzeigenblattverlagen geführt.

### **Verfahrenserleichterungen für Arbeitgeber im Meldeverfahren**

Die Krankenkassen haben als Einzugsstellen ab 1. Oktober 2000 für alle Betriebe mit systemgeprüfter Software und ab 1. Februar 2001 für alle anderen interessierten Betriebe ein Melde- und Beitragsnachweisverfahren per E-Mail eingeführt. Der Vorteil dieses Systems ist neben der automatischen Ausfüllhilfe bei der Erstellung der Meldungen und Beitragsnachweise durch das Programm, dass der Arbeitgeber diese E-Mail nur noch an eine Adresse versenden muss. Die Meldungen und Beitragsnachweise werden dann automatisch auf die richtigen Einzugsstellen verteilt.

Die Krankenkassen stellen sicher, dass die Arbeitgeber zeitnah, wenn möglich ebenfalls per E-Mail, einen Rücklauf bei der Vergabe von Versicherungsnummern erhalten. Damit können eine Reihe von Meldeproblemen bei geringfügiger Beschäftigung gelöst werden.

### **Erleichterung im Bereich des Ehrenamtes**

Mit dem Steuerbereinigungsgesetz vom 22. Dezember 1999<sup>44)</sup> wurde zum 1. Januar 2000 die im Einkommensteuergesetz verankerte „Übungsleiterpauschale“ (§ 3 Nr. 26 EStG) in steuerfreie Einnahmen bis zur Höhe von 3 600 DM<sup>45)</sup> (vorher 2 400 DM) im Jahr umgewandelt. Damit wurden die Rahmenbedingungen für den ehrenamtlichen Einsatz in gemeinnützigen Vereinen, Verbänden und Organisationen entscheidend verbessert. Zugleich wurde der Kreis der begünstigten nebenberuflichen Tätigkeiten um die Tätigkeit des Betreuers erweitert. Durch eine Angleichung des SGB IV ist sichergestellt worden, dass die nach § 3 Nr. 26 EStG steuerfreien Einnahmen für ehrenamtliche Tätigkeiten zugleich auch sozialversicherungsfrei sind<sup>46)</sup>.

Im Rahmen der Lohnsteuer-Richtlinien 2002<sup>47)</sup> sind erweiterte Steuerfreistellungen für ehrenamtliche Tätigkeiten, für die Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen gezahlt werden (§ 3 Nr. 12 EStG), vorgenommen worden. Danach sind Aufwandsentschädigungen, die in Gesetz oder Rechtsverordnung bestimmt sind, in Höhe eines Drittels, mindestens 300 DM<sup>48)</sup> im Monat, steuerfrei. Sofern Aufwandsentschädigungen nicht in Gesetz oder Rechtsverordnung bestimmt sind, werden höchstens 300 DM im Monat als steuerfrei anerkannt. Auch diese Regelung hat unmittelbare Auswirkung auf das Sozialversicherungsrecht. Steuerfreie Aufwandsentschädigungen gelten nicht als Arbeitsentgelt und sind beitragsfrei in der Sozialversicherung. Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben sich in einer Besprechung am 15. August 2001<sup>49)</sup> darauf verständigt, Übungsleiter in Sportvereinen grundsätzlich nicht

mehr als abhängig Beschäftigte, sondern vielmehr als selbstständig Tätige anzusehen. Nach dem Besprechungsergebnis sind für die Beurteilung, ob eine Beschäftigung oder eine selbstständige Tätigkeit vorliegt, die konkreten Umstände des Einzelfalls maßgebend. Sofern nebenberufliche Übungsleiter in Sportvereinen als selbstständig Tätige zu beurteilen sind, unterliegen sie in dieser Tätigkeit nicht der Versicherungspflicht in der Sozialversicherung, wenn es sich um eine geringfügige selbstständige Tätigkeit handelt. Sie brauchen daher auch keine Beiträge zu zahlen. Sowohl Melde- als auch Beitragspflicht entfallen.

### **Initiativen im parlamentarischen Bereich**

Nach Inkrafttreten der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung wurden sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat mehrere Anträge mit dem Ziel gestellt, die Neuregelung aufzuheben bzw. zu ändern.

#### **„Entbürokratisierung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“ (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

Es wurde die Einführung der Pauschalbeitragszahlung durch den Arbeitgeber für alle geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vorgeschlagen. Die Zusammenrechnung einer geringfügigen Beschäftigung mit einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung sowie die Zusammenrechnung mehrerer geringfügiger Beschäftigungen solle nicht mehr vorgenommen werden. Die Beitragszahlung solle an eine zentrale Stelle erfolgen und nach einem festgelegten Schlüssel auf die einzelnen Krankenkassen aufgeteilt werden. Die monatlichen Meldungen sollten durch halbjährliche Meldungen ersetzt werden.

#### **„630 DM-Gesetz und Neuregelung der Scheinselbstständigkeit zurückzunehmen“ (CDU/CSU-Fraktion)<sup>50)</sup>**

Die Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag stellte am 6. Mai 1999 den Antrag, das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sowie die mit dem Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte in Kraft getretenen Neuregelungen zurückzunehmen und sofort außer Vollzug zu setzen. Weiterhin sollen die Sozialversicherungsträger aufgefordert werden, bereits erfolgte Beitragsleistungen – insbesondere von Existenzgründern – zurückzuzahlen. Die Forderung wurde im Wesentlichen mit dem Verlust von Arbeitsplätzen und Erschwernissen für Existenzgründer, mit branchenspezifischen Problemen bei der Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch eine „Kündigungswelle“, der Belastung von Sportvereinen und gemeinnützigen Organisationen durch Kostensteigerungen für ehrenamtliche Tätigkeiten, dem Verwaltungsmehraufwand für Betriebe und Belastungen für die Verwaltung sowie dem Fehlen von

<sup>44)</sup> Gesetz zur Bereinigung von steuerlichen Vorschriften (Steuerbereinigungsgesetz 1999 – StBereinG 1999), BGBl. I, S. 2601

<sup>45)</sup> ab 1. Januar 2002: 1 848 Euro

<sup>46)</sup> vgl. ebenda, S. 2622

<sup>47)</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Steuerabzug vom Arbeitslohn 2002 (Lohnsteuer-Richtlinien 2002 – LStR 2002) vom 11. Oktober 2001

<sup>48)</sup> ab 1. Januar 2002: 154 Euro

<sup>49)</sup> Diese Festlegung ist in der überarbeiteten Anlage 4 (Katalog bestimmter Berufsgruppen zur Abgrenzung zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit sowie zur Bestimmung der Merkmale typischen unternehmerischen Handelns) des gemeinsamen Rundschreibens der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung vom 20. Dezember 1999 zum Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit unter dem Stichwort „Übungsleiter“ schriftlich niedergelegt.

<sup>50)</sup> BT-Drs. 14/1005

Übergangsvorschriften und Schwierigkeiten bei der zeitgerechten Umsetzung der Neueregulungen begründet.

Der Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung hat am 29. September 1999 eine öffentliche Anhörung zu diesem Antrag durchgeführt<sup>51)</sup>. Im Ergebnis der Ausschussberatungen und der öffentlichen Anhörung hat der Ausschuss die Ablehnung des Antrages der CDU/CSU-Fraktion empfohlen<sup>52)</sup>. Der Bundestag hat dieser Beschlussempfehlung mehrheitlich zugestimmt<sup>53)</sup>.

#### **„Kurzfristige Beschäftigungen im Rahmen des 630 DM-Gesetzes entlasten“ (CDU/CSU-Fraktion)<sup>54)</sup>**

Die CDU/CSU-Fraktion führte im Antrag vom 21. März 2000 aus, dass die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung negative Folgen für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt habe. Schwierigkeiten seien insbesondere in den Bereichen aufgetreten, in denen geringfügig Beschäftigte nur an einem Wochentag tätig seien. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, durch eine Neuregelung sicherzustellen, dass auch eine nicht auf ein Jahr begrenzte geringfügige Beschäftigung, die an nicht mehr als 50 Arbeitstagen im Jahr ausgeübt werde, als kurzfristige Beschäftigung nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV zu behandeln sei. Der Deutsche Bundestag hat die Überweisung zur Beratung in den Ausschüssen beschlossen<sup>55)</sup>.

#### **„Kleine-Jobs-Gesetz“ (CDU/CSU-Fraktion)<sup>56)</sup>**

In Weiterentwicklung des Bayerischen Modells vom Frühjahr 2002 und des Antrages „Arbeitnehmer entlasten – Vorfahrt für Beschäftigung“ wurde vorgeschlagen, die Arbeitsentgeltgrenze für geringfügige Beschäftigungen auf 400 Euro im Monat zu erhöhen und die wöchentliche Arbeitszeitgrenze aufzuheben. Geringfügige Nebenbeschäftigungen sollten nicht mit einer sonstigen Beschäftigung zusammengerechnet werden, wenn das Arbeitsentgelt aus diesen Beschäftigungen insgesamt 400 Euro nicht übersteigt. In einem Bereich niedrig entlohnter Beschäftigung von 400 Euro bis 800 Euro im Monat und einer wöchentlichen Mindestarbeitszeit von 20 Stunden solle das Arbeitsentgelt für den Beschäftigten eingeschränkt beitragspflichtig sein und der Arbeitgeberanteil unberührt bleiben. Hinsichtlich der Leistungsansprüche in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung solle das tatsächlich erzielte Arbeitsentgelt maßgebend sein. An Stelle der Pauschalbeitragszahlung des Arbeitgebers solle eine Pauschalsteuer in Höhe von 20 % vom Arbeitgeber abgeführt werden und die Steuerfreiheit nach § 3 Nr. 39 EStG entfallen. Zum Ausgleich der Einnahmeausfälle in der Sozialversicherung solle der Bund einen Zuschuss an die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung in Höhe der Gesamteinnahmen aus der von den Arbeitgebern zu entrichtenden Pauschalsteuer zahlen.

<sup>51)</sup> Materialien siehe Ausschussdrucksache des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 14/360

<sup>52)</sup> BT-Drs. 14/2046, S. 5

<sup>53)</sup> BT-Plenarprotokoll 14/70, 12. November 1999, S. 6351A

<sup>54)</sup> BT-Drs. 14/2990

<sup>55)</sup> BT-Plenarprotokoll 14/105, 18. Mai 2000, S. 9868C

<sup>56)</sup> BT-Drs. 15/23; BR-Drs. 803/02

#### **„Arbeitnehmer entlasten – Vorfahrt für Beschäftigung“ (CDU/CSU-Fraktion)<sup>57)</sup>**

Die Antragsteller forderten die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro auf 400 Euro sowie die Gleichbehandlung geringfügiger Beschäftigung und geringfügiger Nebenbeschäftigung. Die pauschalen Sozialversicherungsbeiträge sollten durch eine 20%-ige Pauschalsteuer des Arbeitgebers ersetzt werden, die als Bundeszuschuss an die Sozialversicherung abgeführt werden soll. Die Beitragsbelastung bei Arbeitnehmern mit einer Arbeitszeit von mindestens 20 Wochenstunden und einem Arbeitsentgelt zwischen 401 Euro und 800 Euro solle unter Beibehaltung der geltenden Steuerregelung gesenkt werden. Dabei solle der Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen zwischen 401 Euro und 800 Euro bis zum vollen Arbeitnehmerbeitrag ansteigen. Die Sozialversicherungsabgaben beim Arbeitgeber sollen unverändert bleiben.

#### **„Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Selbständigkeit“ (FDP-Fraktion)**

In dem Entschließungsantrag vom 10. November 1999 forderte die Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, die Neueregulungen zu den 630-DM-Jobs aufzuheben. Nach einer Umfrage des DIHT würden 50 % aller Unternehmen die Auswirkungen des 630-DM-Gesetzes als erheblich einstufen, 7 % sogar als existenzbedrohend. Noch dramatischer sei die Lage bei den kleinen Unternehmen. Insgesamt belege das Statistische Bundesamt den Verlust von deutlich über 100 000 Teilzeitjobs in Handel, Gastgewerbe und Handwerk. Dem stünden keine neuen Vollzeitjobs gegenüber. Notwendig sei eine Aufhebung der neuen Vorschrift zur „Scheinselbständigkeit“ und zu den 630-DM-Jobs. Der Antrag wurde vom Deutschen Bundestag abgelehnt<sup>58)</sup>.

#### **„Für substanzielle Arbeitsmarktreformen im Niedriglohnsektor“ (FDP-Fraktion)<sup>59)</sup>**

Die Fraktion der FDP forderte mit ihrem Antrag, die Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro auf 630 Euro zu erhöhen und die maximale wöchentliche Arbeitszeit zu verlängern. Außerdem sei zur Pauschalversteuerung zurückzukehren; die Sozialversicherungspflicht sei abzuschaffen.

#### **„Entschließung des Bundesrates zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“<sup>60)</sup>**

Baden-Württemberg beantragte am 21. September 2000, der Bundesrat solle den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung auffordern, die Neuregelung aufzuheben und das zuvor geltende Recht wieder herzustellen. In dem Antrag wurde auf die Ergebnisse der gemeinsamen Studie des ISG und der Unternehmensberatung Kienbaum hingewiesen und die Auffassung vertreten, die Neuregelung habe sich nicht bewährt. Die Neuregelung habe zu einem Verlust von 1,4 Mio. geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen geführt. Zwar konnte die Hälfte dieser Jobs durch Gewinnung anderer Personen wieder besetzt werden. Unter dem

<sup>57)</sup> BT-Drs. 14/8366

<sup>58)</sup> BT-Plenarprotokoll 14/70, 12. November 1999, S. 6351A

<sup>59)</sup> BT-Drs. 14/8143

<sup>60)</sup> BR-Drs. 565/00

Strich verbleibe jedoch ein Verlust von 700 000 Arbeitsplätzen. Der Entschließungsantrag fand im Bundesrat keine Mehrheit<sup>61)</sup>.

### **„Kleine Teilzeitbeschäftigung flexibel und unbürokratisch ausgestalten“ (BDA)**

Die BDA forderte in einem 5-Punkte-Programm eine Anhebung der Grenze der geringfügigen Beschäftigung von 325 Euro auf 600 Euro im Monat. Eine paritätische Beitragszahlung solle ausschließlich zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung erfolgen, verbunden mit der Möglichkeit des freiwilligen Beitritts zur gesetzlichen Rentenversicherung.

### **„Teilzeit-Aktivierungsmodell“ (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks)**

Das Modell sah eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro auf 400 Euro und die Einführung der Pauschalbeitragszahlung durch den Arbeitgeber für alle geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vor. Die Beitragszahlung solle an eine zentrale Stelle erfolgen. Die Zusammenrechnung einer geringfügigen Beschäftigung mit einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung solle nicht mehr vorgenommen werden. Um Gerechtigkeitslücken zu schließen solle eine von den Beschäftigten zu tragende Pauschalsteuer in Höhe von 10 % eingeführt werden. Außerdem sah der Vorschlag die Einführung einer linear steigenden Belastung der Beschäftigten mit Sozialversicherungsbeiträgen im Bereich zwischen 400 Euro und 800 Euro vor. Für den Arbeitgeber solle es bei der hälftigen Beitragszahlung bleiben.

### **Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission**

Die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission zu den Mini-Jobs erfolgte mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<sup>62)</sup>. Darin war vorgesehen, dass auch bei Beschäftigungen in Privathaushalten die Regelungen über die geringfügige Beschäftigung nach § 8 SGB IV mit Ausnahme der 15-Stunden-Grenze Anwendung finden. Für diese Beschäftigungen sollte die Entgeltgrenze auf 500 Euro im Monat erhöht werden. Voraussetzung sollte ferner sein, dass diese Beschäftigungen durch einen privaten Haushalt begründet und ausschließlich in Privathaushalten ausgeübt werden, also Tätigkeiten umfassen, die sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt werden. Beschäftigungen in privaten Haushalten, die durch Dienstleistungsagenturen oder andere Unternehmen begründet sind, sollten nicht unter diese Regelung fallen.

Die Einkünfte aus diesen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sollten einer Sozialversicherungspauschale von 10 % unterliegen.

Mehrere geringfügige Beschäftigungen im Privathaushalt sollten zusammengerechnet werden. Bei Überschreiten der Entgeltgrenze von 500 Euro im Monat sollte Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung eintreten.

Bei gleichzeitig ausgeübten geringfügigen Beschäftigungen in Privathaushalten und in anderen Bereichen sollten für die Zusammenrechnung die Grenzen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV gelten. Geringfügige Beschäftigungen in Privathaushalten sollten außerdem mit einer daneben ausgeübten versicherungspflichtigen Beschäftigung zusammengerechnet werden.

Ziel der vorgeschlagenen Regelung war es, einen Weg zur Bewältigung des Problems der illegalen Beschäftigung einzuschlagen. Gerade in privaten Haushalten werden in großer Zahl Tätigkeiten ohne sozialrechtliche Absicherung in der Illegalität ausgeübt. Einkünfte aus bisher an der Sozialversicherung vorbei ausgeübter Schwarzarbeit sollten legalisiert werden, um Beschäftigte oder selbständig Tätige, die in privaten Haushalten Dienstleistungen erbringen, zu motivieren, dies legal und unter dem Schutz der Sozialversicherung zu tun. Vorher an der Sozialversicherung vorbei ausgeübte Beschäftigungen sollten damit in reguläre Beschäftigungsverhältnisse überführt werden.

Als zuständige Einzugsstelle für geringfügige Beschäftigten in privaten Haushalten sah der Gesetzentwurf bundeseinheitlich die Bundesknappschaft als Träger der Rentenversicherung vor. Damit sollte eine Verwaltungsvereinfachung für die Arbeitgeber erreicht werden.

Zur weiteren Erleichterung für Arbeitgeber in Privathaushalten waren Steuerermäßigungen bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen vorgesehen<sup>63)</sup>. Für Mini-Jobs sollte sich die tarifliche Einkommensteuer auf Antrag um 10 %, höchstens 360 Euro im Jahr, ermäßigen; bei anderen haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen, für die auf Grund der Beschäftigungsverhältnisse Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung entrichtet werden, um 12 %, höchstens 1 200 Euro im Jahr. Bei Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen durch einen privaten Haushalt war eine Ermäßigung der Einkommensteuer um 8 %, höchstens 480 Euro im Jahr, vorgesehen.

Um den Arbeitgeber vor möglicherweise erheblichen Beitragsnachforderungen zu schützen, wenn der Beschäftigte ohne Wissen des Arbeitgebers mehrere geringfügige Beschäftigungen bzw. mehrere geringfügige Beschäftigungen im Privathaushalt oder neben einer dieser Beschäftigungen eine Hauptbeschäftigung ausübt, war vorgesehen, dass die Versicherungspflicht erst eintritt, wenn die Einzugsstelle die Entscheidung über die Versicherungspflicht gegenüber dem Arbeitgeber bekannt gegeben hat. Dadurch sollten Arbeitgeber und Beschäftigte motiviert werden, die Beschäftigung der Sozialversicherung zu melden und aus der Illegalität herauszuführen.

Außerdem sollten einmalige Einnahmen nur dann beitragspflichtig werden, wenn sie dem Beschäftigten tatsächlich ausbezahlt worden sind.

## **5. Schlussbetrachtung**

Mit der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von 1999 wurde diese Form der Beschäftigung grund-

<sup>61)</sup> BR-Plenarprotokoll 755 vom 20. Oktober 2000, S. 423B

<sup>62)</sup> BT-Drs. 15/26

<sup>63)</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit, BT-Drs. 15/77, S. 54 f.

sätzlich in den Schutz der Sozialversicherung einbezogen. Die Regelungen sind in der Praxis auf Kritik gestoßen.

Durch verschiedene politische und parlamentarische Initiativen, insbesondere durch die Ergebnisse der Hartz-Kommission wurde eine Regelung gefunden, die die Kritik in vielen Punkten aufgreift und praxisorientierte Lösungen anbietet.

Zusätzlich zu den Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung wurde mit der Schaffung einer Gleitzone eine deutliche Stärkung des gesamten Niedriglohnsektors vorgenommen.

Um den Übergang aus einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis in ein sozial in vollem Umfang abgesichertes Beschäftigungsverhältnis attraktiver zu gestalten, wird zum 1. April 2003 eine Gleitzone (Progressionszone) für Arbeitsentgelte zwischen 400,01 Euro und 800 Euro eingeführt. Der Arbeitgeber zahlt grundsätzlich – wie auch nach dem bisherigen Recht – seinen vollen Anteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag (zz. rd. 21 %). Der Beitrag des Beschäftigten steigt im Ergebnis von 4 % am Beginn der Gleitzone (400,01 Euro) auf den vollen Arbeitnehmerbeitrag (zz. rd. 21%) bei 800 Euro an, wobei die Steigerung

des Arbeitnehmeranteils über eine mit Hilfe der in § 163 Abs. 10 SGB VI enthaltenen sog. Gleitzonenformel verminderte Beitragsbemessungsgrundlage gesteuert wird. Mit dieser Regelung wird die so genannte Niedriglohnschwelle beseitigt. Für den Beschäftigten wird durch eine geringere Nettobelastung ein Anreiz geschaffen, eine Tätigkeit in diesem Einkommensbereich auszuüben. Die Besteuerung ab einem Arbeitsentgelt von 400,01 Euro erfolgt individuell. Die Regelungen der Gleitzone gelten grundsätzlich auch nicht bei Auszubildenden.

Da ab einem Arbeitsentgelt von 400,01 Euro Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung besteht, erhalten Arbeitnehmer mit einem Arbeitsentgelt, das zwischen dem unteren und dem oberen Grenzwert der Gleitzone liegt, Ansprüche auf alle Versicherungsleistungen.

Diese tief greifende weitere Erleichterung der geringfügigen Beschäftigung setzt auf der Reform der geringfügigen Beschäftigung von 1999 auf, deren Hauptziel eine soziale Absicherung zuvor ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse war. Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland durch die neuen Instrumente zum 1. April 2003 neue Dynamik gewinnt.