

Rainer Erbe

## Brauchen wir eine Neuregelung der „620-DM-Jobs“?

*In den letzten Monaten ist die Diskussion um die sogenannten 620-DM-Jobs erneut entbrannt. Während bislang vor allem Gewerkschaften und Opposition eine Abschaffung oder Begrenzung dieser Beschäftigungsform forderten, wird inzwischen auch innerhalb der Koalitionsparteien um eine Neuregelung der 620-DM-Arbeitsverhältnisse gerungen. Was spricht für eine solche Neuregelung, was dagegen? Wie könnte sie aussehen?*

Eine geringfügige Dauerbeschäftigung ist nach § 8 Sozialgesetzbuch sozialversicherungsfrei, wenn sie regelmäßig weniger als 15 Stunden in der Woche ausgeübt wird und das Arbeitsentgelt in Westdeutschland gegenwärtig 620 DM, in Ostdeutschland 520 DM nicht übersteigt (sogenannte 620-DM-Jobs). Geringfügige Beschäftigungen bei mehreren Arbeitgebern werden zusammengerechnet. Daher ist der Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, jedes abgeschlossene 620-DM-Arbeitsverhältnis der Einzugsstelle der Sozialversicherung zu melden. Übersteigt das Gesamtentgelt aus mehreren geringfügigen Beschäftigungen die Entgeltgrenzen, werden für alle geringfügigen Arbeitsverhältnisse Beiträge zur Sozialversicherung fällig.

Neben der Befreiung von der Beitragspflicht zur Pflege-, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung gibt es für die 620-DM-Jobs auch eine einkommensteuerrechtliche Sonderregelung: Nach § 40a EStG kann der Arbeitgeber bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen auf die Vorlage einer Lohnsteuerkarte verzichten und die Lohnsteuer mit einem Pauschalsteuersatz von 20% (plus knapp 3% für Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag) abführen.

Insbesondere die für geringfügige Beschäftigung gewährte Sozialversicherungsfreiheit wird seit längerem heftig kritisiert. So fürchten z. B. die Gewerk-

schaften, daß von den Unternehmen zunehmend reguläre sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-)Arbeitsplätze abgebaut und durch sozialversicherungsfreie geringfügige Beschäftigung ersetzt werden. Vordergründig scheinen die im November 1997 bekanntgewordenen ersten Ergebnisse einer vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebenen Untersuchung<sup>1</sup> solche Befürchtungen zu bestätigen: Während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland seit Jahren rückläufig ist, soll die Anzahl der geringfügig Beschäftigten zwischen 1992 und 1997 um rund 26,5% gestiegen sein. Der niedersächsische Ministerpräsident Schröder hat solche vermuteten Substitutionsprozesse auch prompt zum Anlaß genommen, wenn schon nicht die Beseitigung der sozialversicherungsfreien Tätigkeiten, so doch ihre Quotierung nach Betrieben und Branchen zu fordern<sup>2</sup>.

### Umfang der geringfügigen Beschäftigung

Diese wie auch andere Forderungen erscheinen jedoch zumindest übereilt. Sehr ungewiß ist zum einen, ob das ausgewiesene Wachstum der sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse überhaupt in nennenswertem Umfang durch Zerlegung sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten induziert wurde. Unklar bleibt zum anderen aber auch das tatsächliche Ausmaß der geringfügigen Beschäftigung und sein Wachstum seit Anfang der 90er Jahre, denn bei nähe-

---

*Rainer Erbe, 44, Dipl.-Volkswirt, arbeitet im Stabsbereich Wirtschafts- und Strukturpolitik der Wirtschaftsbehörde Hamburg. Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.*

<sup>1</sup> Vgl. BT-Drucksache 13/9313 vom 28.11.1997.

<sup>2</sup> Vgl. z. B.: Die Bonner Politik ist über die geringfügige Beschäftigung zerstritten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.12.1997, S. 23.

rer Betrachtung erweist sich die Datenlage zu Umfang und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung im Sinne des Sozialgesetzbuches als ausgesprochen unbefriedigend. Die Angaben zum Umfang der geringfügigen Beschäftigung und ihrer quantitativen Entwicklung im Zeitablauf schwanken stark. Je nach Datenquelle und Interessenlage werden für 1996 zwischen 1,6 Mill. und 6 Mill. geringfügig Beschäftigte genannt.

Die sich eigentlich anbietende Datenbasis – die Meldestatistik der Sozialversicherungsträger auf der Grundlage der Meldepflicht nach dem Gesetz über den Sozialversicherungsausweis – ist unbrauchbar. Sie kumuliert schlichtweg die in der Vergangenheit gemeldeten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, da die Abmeldung beendeter Arbeitsverhältnisse durch den Arbeitgeber und damit die Löschung der entsprechenden geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse aus der Meldestatistik nicht funktioniert. Dennoch wurde in der Vergangenheit gelegentlich mit Angaben aus dieser Quelle argumentiert, wobei Zahlen von 4,5 Mill. bis 6 Mill. geringfügig Beschäftigten genannt wurden.

Die Daten, die gegenwärtig die öffentliche Diskussion dominieren, sind dagegen aus Befragungen relativ kleiner Stichproben hochgerechnet und schon von daher mit großen Unsicherheiten behaftet. Vor allem wurde in diesen Befragungen aber auch auf Tätigkeiten abgestellt, die weit über den Begriff der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im Sinne des Sozialgesetzbuches hinausgehen. Das gilt für:

- die bereits erwähnte Untersuchung im Auftrag des Bundesarbeitministeriums, die vom Kölner Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) durchgeführt wurde. Danach ist die Anzahl von „Mini-Jobs“ in Deutschland zwischen 1992 und 1997 um gut 1,2 Mill. auf rund 5,6 Mill. gestiegen<sup>3</sup>. Allerdings wurden vom ISG in seiner Fragestellung auch Jobs berücksichtigt, die in den Bereich der Nachbarschaftshilfe, der Schattenwirtschaft oder schlicht der Schwarzarbeit fallen. Damit dürfte die ISG-Studie die tatsächliche Entwicklung kräftig überzeichnen.
- das Sozioökonomische Panel (SOEP), eine Erhebung bei privaten Haushalten, die vom DIW seit 1984 durchgeführt wird. Nach dem SOEP-Konzept ergibt sich für die Bundesrepublik im Frühjahr 1996 eine Zahl von hochgerechnet 5,4 Mill. geringfügig Beschäftigten (wobei das DIW einen Unschärfbereich von 4,6 Mill. bis 6,3 Mill. Personen nennt)<sup>4</sup>. Auch die vom DIW durchgeführte Befragung stellt nicht auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse

im Sinne des Sozialgesetzbuches ab, sondern auf sämtliche „Mini-Jobs“.

Neben diesen beiden Befragungen steht der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes als die organisatorisch-technisch, methodisch und vom Stichprobenumfang (800 000 Personen) sicherlich am besten abgesicherte Untersuchung. Mit dem 1996 eingeführten System von vier sogenannten Leitfragen zur Erwerbsbeteiligung ist es auch die einzige Untersuchung, die explizit nach geringfügiger Beschäftigung im Sinne des Sozialgesetzbuches fragt. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 1996 üben knapp 1,6 Mill. Personen in Deutschland eine geringfügige Beschäftigung aus<sup>5</sup>.

### Entwicklung im Zeitablauf

Als sicher kann angesichts dieser Datenlage nur gelten, daß die von ISG und DIW veröffentlichten Zahlen überhöht sind. Die vom Statistischen Bundesamt erhobenen Daten bilden dagegen die absolute Untergrenze des Wahrscheinlichen: In den genannten knapp 1,6 Mill. aus dem Mikrozensus nicht enthalten sind z. B. die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einer geringfügigen Nebentätigkeit, die bei ISG und DIW immerhin rund ein Viertel aller geringfügig Beschäftigten ausmachen.

Ähnlich ungewiß wie die absolute Zahl der geringfügigen Beschäftigten bleibt ihre Entwicklung im Zeitablauf. Zwar weisen alle drei Stichproben einen deutlichen Zuwachs aus:

- Der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes weist für 1988 nur 518 000 geringfügig Beschäftigte nach, während 1991 bereits knapp 1,1 Mill. und im April 1996 bereits 1,6 Mill. Personen in Deutschland zu dieser Gruppe gezählt werden.
- Auch die SOEP-Zahlen zeigen, ebenso wie der Mikrozensus, einen Anstieg der geringfügig Beschäftigten zwischen 1991 und 1996 um rund ein Drittel.
- Nach den ISG-Zahlen war zwischen 1992 und 1997 ein Zuwachs von gut einem Viertel zu verzeichnen.

Allerdings ist der Anstieg z. B. der vom Mikrozensus ausgewiesenen Zahlen anscheinend wesentlich auf ein geändertes Erhebungsprogramm und damit auf die bessere Erfassung der geringfügigen Erwerbstätigkeit zurückzuführen. Bei den Zahlen von

<sup>3</sup> Vgl. BT-Drucksache 13/9313 vom 28. 11. 1997.

<sup>4</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht 38/97 vom 18.9.1997, S. 689 ff.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda.

SOEP und ISG zeigen sich wiederum große Differenzen in der Struktur des ausgewiesenen Zuwachses: Bei einer Differenzierung der Gesamtzahl der geringfügig Beschäftigten in geringfügig Hauptbeschäftigte und geringfügig Nebentätige weist das Sozioökonomische Panel aus, daß die Zahl derjenigen, die neben einem Hauptberuf noch einen „Nebenjob“ nachgingen, in den vergangenen fünf Jahren besonders rasch gewachsen ist – von rund 780 000 im Jahre 1991 auf 1 330 000 im Jahre 1996. Nach den ISG-Zahlen soll aber ausgerechnet diese Gruppe zwischen 1992 und 1996 um 3,4% auf 1 423 000 Personen geschrumpft sein.

Angesichts dieser ausgesprochen unbefriedigenden Datenlage ist wohl jeder Befürworter von Einschränkungen bei den 620-DM-Jobs gut beraten, wenn er seine Forderungen nicht allzusehr auf den angeblich alarmierenden Umfang oder Anstieg solcher Beschäftigungsverhältnisse stützt. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß die Gründe, die für eine Neuregelung ins Feld geführt werden, in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang zur aktuellen quantitativen Entwicklung in diesem Bereich stehen, die sich zumindest in der subjektiven Wahrnehmung vielfach als dramatisch darstellt. Die Forderungen nach Abschaffung oder Einschränkung der 620-DM-Jobs stützten sich dabei in der politischen Diskussion vornehmlich auf drei Argumente:

Zum einen sollen mit einer Einschränkung oder Abschaffung der Versicherungsfreiheit Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, die geringfügige Beschäftigung anbieten, und Unternehmen, die dies nicht tun, vermieden werden (Wettbewerbsargument).

Zum anderen wird in den entsprechenden Vorschriften des Sozialgesetzbuches eine Förderung sozialversicherungsfreier Erwerbstätigkeit gesehen, von der Eindämmung der 620-DM-Jobs erhofft man sich das Entstehen neuer sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze und eine entsprechende Entlastung des Arbeitsmarktes (Arbeitsplatzargument).

Als drittes Argument wird schließlich ins Feld geführt, daß eine Beseitigung der Versicherungsfreiheit für geringfügig Beschäftigte die angespannte Finanzsituation der Sozialversicherungen kurzfristig verbessern könnte (Einnahmeargument).

### **Wettbewerbsargument**

Nicht alle diese Argumente erscheinen bei näherer Betrachtung gleichermaßen stichhaltig. Problematisch erscheint insbesondere das Wettbewerbsargu-

ment, das z. B. vom Gebäudereinigungshandwerk seit langem vorgetragen wird. In der Regel haben alle Konkurrenten die gleiche Möglichkeit, zur Kostenersparnis und/oder zur Abdeckung von Personalbedarfsspitzen auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zurückzugreifen. Die Behauptung, daß sich hier z.B. größere Unternehmen gegenüber kleineren und mittleren Unternehmen Wettbewerbsvorteile verschaffen können, ist nicht nachzuweisen.

Zutreffend ist eher das Gegenteil: Kleine und mittlere Unternehmen können durch das Instrument der geringfügigen Beschäftigung Flexibilitätsnachteile gegenüber den großen ausgleichen, Sprungkosten vermeiden und so ihre Wettbewerbsposition gegenüber großen Unternehmen verbessern. Etwas anders stellt sich die Lage dar, wenn Betriebe z.B. aufgrund eines politischen Einflusses (z. B. kommunale Reinigungsunternehmen, die in Konkurrenz zu privaten Betrieben arbeiten) daran gehindert werden, den betrieblich optimalen Mix an Beschäftigungsverhältnissen zu wählen.

Ähnlich ist die Lage der Deutschen Post AG, die als ehemaliges staatliches Monopol mit entsprechenden in der Vergangenheit eingegangenen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen Wettbewerbsnachteile gegenüber künftigen privaten Konkurrenten zu erwarten hat. Aus dieser Überlegung heraus wurde am 10.12.1997 im Vermittlungsausschuß bei der Behandlung des Postgesetzes vereinbart, in den Lizenzverträgen künftiger Post-Wettbewerber soziale Mindeststandards zu verankern. Danach soll Postkonkurrenten, wenn sie wesentlich von den Arbeitsbedingungen der Deutschen Post AG abweichen und etwa stärker auf sozialversicherungsfreie 620-DM-Jobs setzen, im Extremfall die Beförderungslizenz entzogen werden können – eine allerdings rechtlich höchst umstrittene Vereinbarung.

### **Arbeitsplatzargument**

Auch das Arbeitsplatzargument erweist sich bei näherer Betrachtung als wenig tragfähig. Zwar ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland von 1991 bis 1996 um rund 1,5 Mill. gesunken, maßgeblich dafür waren aber nicht die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, sondern die allgemeine Wirtschaftsentwicklung. Soweit die durchaus zu beobachtende Flucht aus der Sozialversicherungspflicht dabei eine Rolle spielte, vollzog sie sich vor allem über eine Ausweitung von Werkverträgen und die Zunahme von Scheinselbständigkeit.

Die geringfügige Beschäftigung scheint in diesem Zusammenhang, so viel kann trotz der beschriebenen

Datenlage gesagt werden, allenfalls einen untergeordneten Beitrag geleistet zu haben. Selbst wenn man unterstellt, daß die SOEP-Angaben die reale Entwicklung nicht überzeichnen, kommt man – so auch das Fazit des DIW<sup>6</sup> – zu dem Ergebnis, daß die geringfügige Beschäftigung nur eine geringe Rolle bei der „Vernichtung“ regulärer sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze gespielt hat. Wenn aber der Schluß richtig ist, daß geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in der Vergangenheit sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur in geringem Ausmaß verdrängt haben, so ist auf der anderen Seite die Hoffnung trügerisch, daß sich durch Einschränkung der sozialversicherungsfreien geringfügigen Tätigkeiten im wesentlichen Umfang neue Voll- oder Teilzeitarbeitsplätze schaffen oder gar die Arbeitslosenzahlen vermindern ließen.

Auf einem ganz anderen Blatt steht, daß gerade in einigen Wachstumsbereichen – z. B. Transport- und Kurierdienste, Medien oder EDV – kaum noch sozialversicherungspflichtige Voll- oder Teilzeitstellen entstehen, weil, auch aufgrund der staatlich gesetzten Rahmenbedingungen, sich andere Arbeitsformen und -vertragsverhältnisse wie Scheinselbständigkeit oder Werkverträge auf breiter Front durchgesetzt haben.

Eine solche Entwicklung mag aus vielerlei Gründen gesellschaftspolitisch unerwünscht sein. Wer sie mit gesetzgeberischen Mitteln abbremsen oder umkehren will, sollte sich allerdings nicht auf dem „Nebenkriegsschauplatz 620-DM-Jobs“ verzetteln, sondern benötigt weitaus umfassendere Änderungen des Sozialversicherungs-, Arbeits- und Steuerrechts.

### **Einnahmeargument**

Unumstritten ist dagegen, daß eine Versicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung die Finanzsituation der Sozialversicherungsträger zunächst verbessern würde. Das gilt insbesondere für die gesetzliche Krankenversicherung, wo den zusätzlichen Einnahmen nahezu keine zusätzlichen Leistungsansprüche gegenüberstehen würden, da bereits jetzt so gut wie alle Geringverdiener Leistungen erhalten (als Rentner, Studenten, Familienmitversicherte oder Arbeitslose). Auch in der Rentenversicherung würde es zunächst zu einer finanziellen Entlastung kommen, der aber später höhere Rentenansprüche gegenüberstünden.

Fraglich ist der Nettoeffekt in der Arbeitslosenversicherung, wo den Mehreinnahmen mit Sicherheit zusätzliche Ausgaben gegenüberstehen würden. Vor allem ist jedoch fraglich, ob es sinnvoll ist, durch eine entsprechende Versicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte letztlich funktionslose bzw. systemwidrige Mini-Arbeitslosengeld- oder auch Rentenanprüche zu schaffen, die dem Charakter dieser Einrichtungen als Existenzsicherungssysteme nicht entsprechen.

Auch aus dieser Überlegung heraus ist gelegentlich vorgeschlagen worden – so zuletzt von der SPD im Rahmen des am 11.12.1997 erzielten „Rentenkompromisses“ – , nur die geringfügigen Beschäftigten sozialversicherungspflichtig zu machen, die im Nebenerwerb ausgeübt werden. Der Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger argumentiert ebenfalls in diesem Sinne: Zwar sei eine Beitragspflicht für 620-DM-Jobs keine geeignete Maßnahme zur Stabilisierung der Finanzsituation der Rentenversicherung, doch sei nicht zu begründen, warum zwei 620-DM-Jobs addiert würden und zur Beitragspflicht führten, eine versicherungspflichtige Haupttätigkeit und eine Nebentätigkeit für einen zweiten Arbeitgeber jedoch nicht zusammengefaßt würden.

### **Gegenargumente**

Wer die Versicherungsfreiheit für 620-DM-Jobs abschaffen will, muß freilich nicht nur prüfen, ob die Argumente, die für eine Abschaffung oder Einschränkung vorgebracht werden, tragen, sondern muß auch fragen, ob es Gründe für eine Beibehaltung der jetzigen Rechtslage gibt. Von den Befürwortern der Versicherungsfreiheit werden dabei in der Regel folgende Punkte genannt:

Zum einen gibt es durchaus große Gruppen geringfügig Beschäftigter, die im heutigen Sozialsystem keine zusätzliche Alters- und Arbeitslosenunterstützung brauchen (z.B. Rentner, Beamte, Schüler und Studenten), zum anderen gibt es zahlreiche private Arbeitgeber, die auf diese kostengünstige und relativ unbürokratische Beschäftigungsform dringend angewiesen sind, weil sie nur auf diesem Weg ihren Arbeitskräftebedarf decken und/oder flexibel auf z.B. saisonal oder auch im Tagesverlauf stark schwankende Nachfrage reagieren können. Darüber hinaus sind wohl auch zahlreiche Organisationen ohne Erwerbscharakter aus Kostengründen auf diese Beschäftigungsform stark angewiesen (z.B. Sportvereine, Wohlfahrtsorganisationen usw.). Aufgrund dieses gemeinsamen Interesses von Arbeitgebern und gering-

<sup>6</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht 38/97 vom 18.9.1997, S. 689 ff., hier: S. 693.

füßig Beschäftigten wären bei einer Abschaffung oder Einschränkung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse starke Ausweichreaktionen zu erwarten.

□ Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß die gegenwärtige Geringfügigkeitsgrenze ursprünglich auch den Charakter einer Bagatellgrenze hatte, um bei den Sozialversicherungsträgern einen in vielen Fällen unsinnigen Aufwand zu vermeiden. Einrichtung der Konten, Kontenführung und Verbuchung der Beiträge verursachen bei den Sozialversicherungsträgern wie den Arbeitgebern einen nicht unerheblichen Aufwand, der bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen leicht die Höhe der Beitragseinnahmen übersteigen kann.

Vor dem Hintergrund dieser Argumente von Befürwortern und Gegnern einer Begrenzung der Sozialversicherungsfreiheit von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen lassen sich die in der politischen Diskussion gängigen Vorschläge zur Einschränkung der gegenwärtig vom Gesetzgeber eingeräumten Möglichkeiten kurz bewerten.

### **Änderung der Geringfügigkeitsgrenze?**

Der sicherlich weitestgehende Vorschlag, eine Streichung der Geringfügigkeitsgrenze, erscheint schon deshalb überzogen, weil die Geringfügigkeitsgrenze auch die Funktion hat, Verwaltungskosten und Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger in einem vernünftigen Verhältnis zu halten. Zudem würden angesichts der zu erwartenden heftigen Ausweichreaktionen der Betroffenen die zusätzlichen Beitragseinnahmen vermutlich gering ausfallen. Erwerbsformen wie Scheinselbständigkeit und Schwarzarbeit im weitesten Sinne würden einen neuen Wachstumsschub erhalten. Zahlreiche Beschäftigte würden aus bislang zwar sozialversicherungsfreien, aber arbeitsrechtlich geschützten Beschäftigungen in völlig ungeschützte Arbeitsverhältnisse zurückgedrängt. Zugleich würde wohl ein Teil der jetzt in diesem Bereich angebotenen Tätigkeiten ersatzlos wegfallen, entweder durch Rationalisierung und Umorganisation oder aber durch Streichung des durch die geringfügige Beschäftigung bislang erbrachten Leistungsangebotes.

Letzteres träfe wohl auch bei einer spürbaren Herabsetzung der Geringfügigkeitsgrenze zu, wie sie etwa vom DGB gefordert wird. Die Bundestagsfraktion der SPD hat bereits 1995 einen entsprechenden Gesetzentwurf, der eine Herabsetzung der Geringfügigkeitsgrenze auf ein Fünfzigstel der monatlichen Bezugsgrenze in der Sozialversicherung vor-

sieht, in den Bundestag eingebracht. Danach wären statt 620 DM gegenwärtig weniger als 90 DM Monatsverdienst versicherungsfrei. Unter dem Gesichtspunkt der Geringfügigkeitsgrenze als Bagatellgrenze wäre eine deutliche Herabsetzung sicherlich vertretbar, da aufgrund der flächendeckenden Einführung von EDV und der in allen Sozialversicherungszweigen gestiegenen Beitragssätze sich in den letzten Jahrzehnten die Höhe des Einkommens, ab dem die Beitragseinnahmen die Einzugs- und Verwaltungskosten übersteigen, vermindert haben dürfte. Die von der SPD vorgeschlagene Größenordnung schießt allerdings deutlich über das Ziel hinaus, die Geringfügigkeitsgrenze wieder zu einer echten Bagatellgrenze zu machen.

### **Schlank und schlecht**

Realitätsnäher erscheint in dieser Hinsicht der jüngste Vorschlag des CDU-Sozialpolitikers Louven, die Geringfügigkeitsgrenze auf 250 DM abzusenken. Im Gegenzug soll bei diesem Vorschlag allerdings ein neues Sonderrecht in Form eines „schlanken Beschäftigungsverhältnisses“ geschaffen werden. Danach sollen künftig Beschäftigungen mit einem Entgelt zwischen 250 DM und 800 DM zwar renten-, kranken- und pflegeversicherungspflichtig werden, aber von der Arbeitslosenversicherung und der pauschalen Lohnsteuer befreit sein. Dieser Vorschlag mag zunächst als „das Ei des Kolumbus“ erscheinen, ist in Wirklichkeit jedoch hochproblematisch: Er weist die typischen Merkmale eines Geschäftes zu Lasten Dritter auf: Die Interessen von Arbeitgebern (Fortbestand kostengünstiger geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse) und Sozialpolitikern (soziale Absicherung der geringfügig Beschäftigten oder zusätzliche Einnahmen für die Sozialkassen) werden auf Kosten des Staatshaushalts und/oder der betroffenen Arbeitnehmer zur Deckung gebracht.

Wer dabei der „Hauptleidtragende“ wäre, hinge von der künftigen Besteuerungspraxis beim „schlanken Beschäftigungsverhältnis“ ab. In diesem entscheidenden Punkt ist der Vorschlag bezeichnenderweise nicht ganz eindeutig. Man dürfte Louven aber richtig interpretieren, wenn man davon ausgeht, daß auch bei der schlanken Beschäftigung, ebenso wie bei den 620-DM-Jobs, auf die Vorlage von Lohnsteuerkarten verzichtet werden soll. Damit würde de facto, wenn auch nicht de jure, ein Steuerfreibetrag für schlanke Beschäftigung eingeräumt – ähnlich der bis zum Bundesverfassungsgerichtsurteil von der Politik augenzwinkernd gebilligten De-facto-Steuerfreiheit für private Zinseinkünfte.

Aus der Sicht des Finanzministers wäre es in diesem Fall vermutlich fiskalisch günstiger, gleich für alle bestehenden 620-DM-Jobs die Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung anzubieten und dafür die gegenwärtige Pauschalbesteuerung beizubehalten. Wegen der beim „schlanken Beschäftigungsverhältnis“ vorgesehenen Anhebung der Einkommensgrenze auf 800 DM wäre zudem damit zu rechnen, daß ein beträchtlicher Teil der gegenwärtig bestehenden „regulären“ Teilzeitarbeitsplätze im unteren Einkommensbereich in neue „schlanke“ Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt würde. Einen Eindruck von der Dimension dieses Problems vermittelt die Tatsache, daß 1995 nach der Versicherungsstatistik des Verbandes Deutscher Rentenversicherer immerhin rund 1,2 Mill. Personen mit einem Einkommen von unter 1200 DM monatlich versichert waren<sup>7</sup>.

Sollte Louven mit der Abschaffung der Pauschalbesteuerung jedoch Lohnsteuerkarte und das übliche Quellenabzugsverfahren einführen wollen, müßte man ihm angesichts des Wahljahres politischen Mut, ja Tollkühnheit, bescheinigen. Wenn z.B. ein Ehepartner nur ein durchschnittliches Facharbeitereinkommen bezieht, würde der heute im Rahmen eines 620-DM-Jobs „brutto für netto“ hinzuverdienende Partner nach dem Louven-Vorschlag nur noch die Hälfte seines bisherigen Verdienstes in der Lohntüte finden. Bei einer solchen Interpretation macht das schlanke Beschäftigungsverhältnis allerdings kaum noch Sinn: Wenn man sich politisch unbeliebt machen will, kann man es bei der Senkung der Geringfügigkeitsgrenze belassen.

### **Andere Beschränkungen**

Verglichen mit dem schlanken Beschäftigungsverhältnis ist das gelegentlich ebenfalls vorgeschlagene Einfrieren der bislang an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung gekoppelten Geringfügigkeitsgrenze eine politische Lösung von geradezu außergewöhnlicher Brillanz: Sie bewirkt nichts, richtet aber auch keinen unmittelbaren Schaden an, und der Gesetzgeber hat doch zumindest sich selbst seine Tatkraft und Problemlösungskapazität eindrucksvoll demonstriert.

Problematischer erscheint ein weiterer Vorschlag: die Beschränkung sozialversicherungsfreier geringfügiger Beschäftigungen auf bestimmte Personengruppen. Zwar erscheint z.B. der Gedanke, Personen, die bereits einer Haupterwerbstätigkeit nachgehen, auch im Rahmen ihrer geringfügigen Nebenerwerbstätigkeit sozialversicherungspflichtig zu machen, zunächst durchaus der Logik des Systems zu folgen:

Um eine Umgehung der Sozialversicherungspflicht zu verhindern, verbietet der Gesetzgeber schon heute sozialversicherungsfreie Nebentätigkeiten bei dem Arbeitgeber, bei dem auch die Hauptbeschäftigung ausgeübt wird. Auch die Einkommen aus mehreren geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen werden zusammengerechnet und lösen bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze Beitragspflicht für das gesamte erzielte Einkommen aus. Allerdings müßte mit der Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit für Nebenerwerbstätige auch die Pauschalbesteuerung fallen. Wichtiger erscheint jedoch ein anderer Punkt: Die Regelung würde Haupterwerbstätige in kaum legitimierbarer Weise gegenüber rein Nebenerwerbstätigen diskriminieren. Viele Vollerwerbstätige mit geringem Einkommen, die auf zusätzliche Einkünfte aus einer Nebentätigkeit dringend angewiesen sind, hätten keine Chancen mehr auf dem Arbeitsmarkt für geringfügige Beschäftigung. Die Arbeitgeber würden verstärkt das Potential derjenigen Personengruppen ausschöpfen, die noch das Recht haben, sozialversicherungsfrei zu arbeiten (Hausfrauen, Rentner, Studenten, Beamte(!) etc.).

Schließlich gibt es noch den bereits erwähnten niedersächsischen Vorschlag der Quotierung, d. h. der Einführung von Höchstgrenzen für geringfügige Beschäftigung, die möglicherweise noch nach Branchen oder Betriebsgrößen differenziert werden sollen. Diese Idee erscheint zum einen ausgesprochen abwegig in einer Situation, in der noch nicht einmal verlässliche Daten über den Umfang der geringfügigen Beschäftigung vorliegen. Gegen den Vorschlag spricht zum anderen der damit verbundene hohe Bürokratieaufwand. Hinzu kommt die Frage nach der Höhe der Quoten: Sollen sie den erreichten Status quo (einmal unterstellt, er wäre denn bekannt) respektieren oder gar noch Spielraum nach oben bieten? In diesem Falle wären sie wirkungslos und überflüssig. Wenn sie allerdings mit dem Ziel festgelegt werden, den bereits erreichten Stand deutlich abzusenken, entfalten sie die gleiche Wirkung wie eine Streichung oder Herabsetzung der Geringfügigkeitsgrenze – nur daß in diesem Fall das Ergebnis mit höherem Aufwand und auf einem verfassungsrechtlich höchst umstrittenen Weg erreicht wird (oder auch nicht).

### **Eine Alternative**

Als Alternative zu den oben diskutierten Vorschlägen ist an eine Einbeziehung der 620-DM-Jobs zumindest in die gesetzliche Krankenversicherung zu denken. Eine solche Einbeziehung erscheint gerechtfertigt, weil so gut wie alle geringfügig Beschäftigten

<sup>7</sup> Vgl. BT-Drucksache 13/9313 vom 28. 11. 1997.

schon heute Krankenversicherungsleistungen in Anspruch nehmen können, während ihre Einkommen, im Gegensatz zu denen anderer Arbeitnehmer, beitragsfrei bleiben. Um die Administrationskosten gering zu halten, sollte die Krankenversicherungspflicht analog zur Pauschalbesteuerung gehandhabt werden: Die Beiträge werden als fester Prozentsatz vom Arbeitslohn vom Arbeitgeber an eine zentrale Stelle abgeführt und von dort nach einem festzulegenden Schlüssel auf die einzelnen Kassen verteilt. Mit einem solchen „Pauschalbeitrag“ würde auch vermieden, daß Selbständige oder Beamte mittels einer geringfügigen abhängigen Nebenerwerbstätigkeit extrem günstig den Schutz der gesetzlichen Krankenversicherung erwerben können.

Zusätzlich könnte erwogen werden, diese Beitragspflicht – nach dem Beispiel der Rentnerkrankenversicherung – schrittweise einzuführen, z. B. im ersten Jahr 5% Beitragssatz, im zweiten Jahr 10%, ab dem dritten Jahr voller Beitrag entsprechend dem aktuellen Durchschnittssatz. Damit würde die Kostenbelastung der betroffenen Arbeitgeber im Anpassungszeitraum um maximal 4% pro Jahr steigen – eine zwar spürbare, aber auch für „sensible Bereiche“ wie gemeinnützige Organisationen wohl verkraftbare Erhöhung.

### Fazit

Insgesamt ist die gegenwärtige Diskussion um die 620-DM-Jobs deutlich überzogen. Es gibt keine Belege dafür, daß sich durch Begrenzung oder Abschaffung dieser Beschäftigungsform etwas an der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt oder an der Finanzsituation der Sozialversicherungsträger ändern ließe. In Hinblick auf das Hauptproblem – die zweifellos zu beobachtende „Flucht aus der Sozialversicherung“ – stellen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse allenfalls einen Nebenkriegsschauplatz dar. Eine der wesentlichen Ursachen dieser Flucht liegt darin, daß eine ganze Reihe staatlicher Regelungen vom Steuerrecht bis hin zum Sozialversicherungsrecht abhängige Beschäftigung gegenüber anderen Formen der Erwerbstätigkeit diskriminiert.

\* Ebenso verfehlt erscheinen allerdings Forderungen, wichtigeren Erscheinungsformen der „Flucht aus der Sozialversicherung“ durch rein juristische Maßnahmen zu begegnen – etwa durch den Versuch per Gesetz zwischen „echter Selbständigkeit“ und „Scheinselbständigkeit“ zu unterscheiden.

§ Der Vorschlag, die Bemessungsgrundlage insbesondere der Rentenversicherung in diesem Sinne zu erweitern, darf dabei nicht mit den Forderungen der Arbeitgeberverbände oder des Sachverständigenrats gleichgesetzt werden, die Versicherungspflicht vom Arbeitsverhältnis zu lösen, um so die paritätische Finanzierung der Sozialversicherung zu beseitigen.

Der gravierendste „Webfehler“ liegt dabei in der gesetzlichen Rentenversicherung: Sie knüpft, historisch bedingt, am Tatbestand „abhängige Beschäftigung“ an. Als gesamtgesellschaftliche Solidarversicherung gegenüber den Existenzrisiken der Erwerbsunfähigkeit und des Alters ist eine solche Anbindung an eine bestimmte Einkommensart jedoch systemwidrig. Konsequenter wäre eine Einbeziehung aller Personen im erwerbsfähigen Alter in die Sozialversicherungspflicht – ähnlich dem Beispiel der Schweiz oder Österreichs –, und zwar unter Einbeziehung aller Einkunftsarten. Nur mit einer solchen Änderung läßt sich der Gefahr begegnen, daß die gesetzliche Sozialversicherung zunehmend in folgenden Teufelskreis gerät: eine aufgrund hoher Arbeitslosigkeit und des in der Tendenz sinkenden Anteils der Einkommen aus Arbeitnehmertätigkeit am gesamten Volkseinkommen erodierende Einnahmehasis – dadurch ansteigende Beitragssätze – dadurch wachsende Anreize, bislang sozialversicherungspflichtige Beschäftigung neu in Form sozialversicherungsfreier Tätigkeiten (insbesondere Scheinselbständigkeit, in geringerem Umfang sicherlich auch 620-DM-Jobs) zu organisieren – dadurch weiter erodierende Einnahmehasis, weiter steigende Beitragssätze und/oder Leistungskürzungen, die die „Flucht aus der Sozialversicherung“ auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite weiter anheizen, usw.

Dieser beginnende Teufelskreis ist durch die Entwicklung bei den 620-DM-Jobs allerdings weder ausgelöst worden noch kann er durch die Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse gestoppt werden. Maßnahmen, die ausschließlich an den 620-DM-Jobs ansetzen, sind damit kontraproduktiv, weil sie allenfalls neue Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Betroffenen provozieren würden<sup>8</sup>.

Der erste Schritt jedes Reformansatzes darf daher nicht auf die geringfügige Beschäftigung nach § 8 Sozialgesetzbuch abstellen, sondern muß darin bestehen, die Bemessungsgrundlage der gesetzlichen Sozialversicherung (mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung) generell zu erweitern entsprechend dem Grundsatz „Sozialversicherungspflichtig sind Personen im erwerbsfähigen Alter mit allen Einkunftsarten im Sinne des Steuerrechts“. Erst wenn damit die Anreize und Möglichkeiten zu Umgehungs- und Vermeidungsreaktionen weitgehend beseitigt sind, kann der Gesetzgeber in einem zweiten Schritt den Nebenkriegsschauplatz 620-DM-Jobs durch (schrittweise) Umgestaltung der Freigrenzen nach § 8 Sozialgesetzbuch zu sach- und zeitgerechten Bagatellgrenzen bereinigen.