

Claudia Weinkopf

Geringfügige Beschäftigung in Deutschland - im Interesse von Frauen?

Im Zusammenhang mit der Diskussion über eine Reform der geringfügigen Beschäftigung ("620 DM-Jobs") in den vergangenen Monaten ist immer wieder das Argument vorgebracht worden, eine Beibehaltung der derzeitigen Sozialversicherungsfreigrenze, die bei einem monatlichen Einkommen von 620 DM in West- und 520 DM in Ostdeutschland liegt, entspreche den Interessen vieler Frauen. So titelte etwa eine große Boulevard-Zeitung im November 1998, kurz bevor Bundeskanzler Gerhard Schröder die Reformbeschlüsse der neuen Bundesregierung zur geringfügigen Beschäftigung im Bundestag verkündete: "Denkt an die armen Frauen!" Können die Frauen in Deutschland also damit zufrieden sein, daß die neue Bundesregierung von ihrem ursprünglichen Plan abgerückt ist, die Grenze auf 300 DM abzusenken und nun beabsichtigt, die Sozialversicherungsfreigrenze dauerhaft für alle Bundesländer auf 620 DM festzuschreiben?

Im folgenden soll gezeigt werden, daß die geringfügige Beschäftigung in den vergangenen Jahren sehr stark expandiert ist und von einer Ausnahmeerscheinung auf dem Arbeitsmarkt inzwischen kaum noch die Rede sein kann. Weiterhin wird analysiert, welche Interessen auf seiten der Unternehmen und Beschäftigten in diesem Feld eine Rolle spielen und welche Probleme aus dem starken Anwachsen geringfügiger Beschäftigung für die Betroffenen, das Wirtschafts- und das Sozialversicherungssystem resultieren. Aus unserer Sicht sprechen gewichtige Argumente für eine deutliche Absenkung der Sozialversicherungsfreigrenzen. Zentrale Zielsetzung sollte sein, die geringfügige Beschäftigung wirksam einzudämmen. Die nun vorgesehene Reform wird diesem Anspruch jedoch in keiner Weise gerecht.¹

Rechtliche Regelung und Datenlage

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind in der großen Mehrzahl eine spezifische Form der Teilzeitarbeit. Eine geringfügige Beschäftigung liegt vor, wenn die regelmäßige Arbeitszeit nicht

¹ Vgl. zum Thema "Geringfügige Beschäftigung" ausführlicher Weinkopf 1997 und Bittner/Dingeldey/Strauf/Weinkopf 1998.

mehr als 15 Stunden in der Woche umfaßt und der daraus erzielte Verdienst monatlich 620 DM (alte Bundesländer) bzw. 520 DM (neue Bundesländer) - Stand 1998 - nicht übersteigt. Solche Beschäftigungsverhältnisse sind nicht in die gesetzliche Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege-, Rentenversicherung) einbezogen. Versicherungsfrei bleiben darüber hinaus Nebentätigkeiten, wenn das damit erzielte Arbeitsentgelt ein Sechstel des Gesamteinkommens nicht übersteigt.

Auch steuerlich genießen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse eine Sonderbehandlung: Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung können mit derzeit 20 % (zuzüglich Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag) pauschal versteuert werden. Mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse werden dabei nicht zusammen gerechnet (Reineck 1992:177). Die Pauschalsteuer wird direkt von den Arbeitgebern an die Finanzämter abgeführt. Dies heißt allerdings nicht unbedingt, daß die Arbeitgeber diese Steuerlast auch tatsächlich selbst tragen. Wenngleich die Pauschalsteuer auch nach höchst richterlicher Ansicht des Bundesfinanzhofes eine "Arbeitgebersteuer" ist, kommt es in der Praxis durchaus vor, daß Arbeitgeber geringfügig Beschäftigten den Pauschalsteuerbetrag vom Lohn abziehen.²

Ursprünglich ist die geringfügige Beschäftigung als Ausnahmeregelung geschaffen worden, um Personen, die bereits anderweitig sozial abgesichert sind, die Möglichkeit eines Hinzuverdienstes zu verschaffen. "Gedacht wurde dabei vor allem an sogenannte 'wohlversorgte Ehefrauen', die hinsichtlich der Risiken Krankheit und Alter ausreichend abgesichert seien." (Schwarze/Wagner 1989: 185) Angesichts der starken Zunahme geringfügiger Beschäftigung in den vergangenen Jahren kann inzwischen jedoch von einer "Ausnahmeregelung" kaum noch die Rede sein. Nach den Ergebnissen einer Untersuchung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) lag die Zahl der geringfügig Beschäftigten 1997 bei 5,63 Millionen (davon 4,21 Millionen Personen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt waren).³ Allein

² Gestützt wird diese Praxis von einer Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, das es für zulässig erklärt hat, wenn Arbeitgeber die Pauschalsteuer vom Bruttolohn einbehalten. Vgl. Riedel 1987, S.615.

³ Die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland wird vom ISG für 1997 sogar mit 6,7 Millionen angegeben. Die Differenz zur Beschäftigtenzahl

zwischen 1992 und 1997 ist die Zahl der sozialversicherungsfrei Beschäftigten insgesamt um 26,5 % gestiegen; bezogen auf die ausschließlich geringfügig Beschäftigten sogar um 41,4 %. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat demgegenüber im gleichen Zeitraum um 6,9 % abgenommen (ISG 1997, S.33).

Nach Angaben des ISG stellen Frauen 59 % der geringfügig Beschäftigten, wobei der Frauenanteil unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten mit 63 % noch höher liegt. Berechnungen auf der Basis des Mikrozensus kommen sogar zu dem Ergebnis, daß Frauen Dreiviertel aller geringfügig Beschäftigten stellen.

Die geringfügig Beschäftigten rekrutieren sich aus unterschiedlichen Personengruppen. Bei den ausschließlich sozialversicherungsfrei Beschäftigten dominieren nach wie vor die Haushaltsführenden mit einem Anteil von 39 %; hinzu kommen SchülerInnen und Studierende mit jeweils 13 %, Arbeitslose (12 %), RentnerInnen (11 %), Sonstige (10 %) und sonstige Ausbildung (2 %).

Während geringfügig beschäftigte Männer diese Tätigkeit meist "nebenbei" ausführen - neben Schule, Studium oder zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen und besser bezahlten Haupterwerbstätigkeit -, stellen Frauen die große Mehrheit derjenigen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind. Während die Männer, die eine geringfügige Beschäftigung ausüben, meist jung sind, dominieren bei den Frauen die mittleren Altersjahrgänge. Dabei handelt es sich oft um verheiratete Frauen mit Kindern. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß zumindest in den alten Bundesländern die Versorgung mit öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen im internationalen Vergleich äußerst dürftig ist. Kurze Arbeitszeiten sind in Deutschland derzeit automatisch auch mit einem Ausschluß aus den sozialen Sicherungssystemen verbunden - unabhängig davon, ob dies gewünscht ist oder nicht.

Die Analyse der Branchen- und Tätigkeitsstrukturen zeigt, daß sich die geringfügige Beschäftigung auf den Dienstleistungs-

erklärt sich daraus, daß manche mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ausüben.

sektor konzentriert und vor allem in jenen Bereichen vorzufinden ist, in denen die Teilzeitquoten insgesamt sehr hoch sind. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um Branchen mit einem hohen Frauenanteil an den Beschäftigten. Im Jahre 1997 entfielen 70 % aller geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im gesamten Bundesgebiet auf lediglich fünf Branchen: Privathaushalt, Einzelhandel, Gastgewerbe, Handwerk und Verlage/ Medien/ Zeitungsverteildienste. Den Spitzenreiter stellen die privaten Haushalte dar, in denen 1997 fast 1,4 Millionen Personen sozialversicherungsfrei tätig waren, was etwa einem Viertel aller geringfügig Beschäftigten entspricht und die Zahl der in diesem Bereich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (1997: knapp 34.000 Personen) um ein Vielfaches übersteigt. Sieht man von diesem Sonderbereich ab, in dem die Grenzen zwischen geringfügiger Beschäftigung und der ebenfalls stark verbreiteten Schwarzarbeit fließend sind, so stellt sich die Frage, welche Anreize für Unternehmen bestehen, geringfügige Beschäftigung auszuweiten.

Sichtweisen der Unternehmen und Beschäftigten

Als Vorteile geringfügiger Beschäftigung werden von seiten der Arbeitgeber vor allem die hohe Flexibilität und geringe Kosten angeführt: "Flexibel einsetzbar geringfügig Beschäftigte versetzen die Unternehmen in die Lage, besser auf Auftragsspitzen zu reagieren und stärken somit die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft." (Reineck 1992, S.175) Aufgrunddessen wird eine Reform der geringfügigen Beschäftigung mehrheitlich abgelehnt.

Es stellt sich die Frage, worin die Flexibilitätsvorteile für die Unternehmen bestehen. Hier ist zunächst die Möglichkeit anzuführen, Arbeitsverhältnisse mit geringem Stundenvolumen abzuschließen. In manchen Bereichen wie etwa der Zeitungszustellung fällt die Arbeit nur innerhalb eines kurzen Zeitraumes am Tag an, so daß diese Tätigkeit zwangsläufig mit kurzen Arbeitszeiten verbunden ist. In anderen Bereichen werden geringfügig Beschäftigte eingesetzt, um Auftragsspitzen bzw. Zeiten mit einem hohen Arbeitsanfall abzudecken. Diese Argumente begründen jedoch nicht die Notwendigkeit, die bestehenden Sozialversicherungsfreigrenzen aufrechtzuerhalten. Denn die Möglichkeit, Arbeitsverhältnisse mit einem geringen Stundenvolumen abzuschließen, bliebe auch bestehen, wenn geringfügige

Beschäftigungsverhältnisse in die Sozialversicherung einbezogen würden. Mehr noch: Wie der Bundesverband des Gebäudereiniger-Handwerks (1997, S.66f) als einziger Arbeitgeberverband, der sich seit langem für eine Abschaffung der Sozialversicherungsfreigrenzen einsetzt, immer wieder betont, bieten 620-DM-Jobs keine höhere, sondern eine geringere Flexibilität als andere Arbeitsverhältnisse. Mit Gleitzeitvereinbarungen, Jahresarbeitszeitkonten und anderen Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit sind in den vergangenen Jahren die Möglichkeiten des flexiblen Arbeitseinsatzes deutlich ausgeweitet worden. Demgegenüber behindern die starren Arbeitszeit- und Einkommensgrenzen von geringfügiger Beschäftigung eine kurzfristige flexible Anpassung des Arbeitseinsatzes an schwankenden Auftragsanfall - vorausgesetzt, die Unternehmen halten sich an die gesetzlichen Regelungen. Es gibt jedoch Anzeichen, daß dies in vielen Fällen nicht gewährleistet ist.

Kostenvorteile können Unternehmen bei geringfügiger Beschäftigung eigentlich nur realisieren, wenn sie den Betroffenen tarifliche Entlohnung, Lohnfortzahlung bei Krankheit und Urlaub, Urlaubs- und Weihnachtsgeld u.ä. vorenthalten. Denn die Arbeitgeber müssen bislang zwar keine Sozialversicherungsbeiträge abführen, aber die bereits erwähnte Pauschalsteuer in vergleichbarer Höhe.

Die Auswirkungen der geringfügigen Beschäftigung auf die betroffenen ArbeitnehmerInnen sind vielfältig. Sie erwerben weder eigenständige Ansprüche auf soziale Sicherung noch beziehen sie ein Einkommen, das auch nur annähernd zur Existenzsicherung geeignet wäre. Hinzu kommen zahlreiche weitere Benachteiligungen, die sich nicht unmittelbar aus den rechtlichen Besonderheiten der geringfügigen Beschäftigung ergeben, sondern vorrangig der marginalisierten Stellung der Betroffenen und deren Ausnutzung durch die ArbeitgeberInnen geschuldet sind.

Die mittelbaren Auswirkungen geringfügiger Beschäftigung auf die Betroffenen gehen jedoch weit über Fragen ihrer sozialen Absicherung hinaus. Geringfügige Beschäftigung wird häufig für Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen angeboten; die Beschäftigten bleiben i.d.R. von qualifizierteren Tätigkeiten ausgeschlossen. Sie haben überdies vielfach weder Chancen auf Weiterbildung noch auf beruflichen Aufstieg. Dies betrifft

vor allem Frauen, die zumindest unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten die große Mehrheit stellen, und trägt damit zur Erhaltung der geschlechtsspezifischen Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt bei.

Überdies werden geringfügig Beschäftigten – wie bereits erwähnt – häufig gesetzliche bzw. betriebliche Leistungen wie tarifliche Entlohnung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Überstundenzuschläge, Weihnachts- und Urlaubsgeld, Urlaub und Kündigungsschutz versagt. Es ist in diesem Kontext wenig relevant, ob dies legal ist oder nicht, denn Kontrollen und Sanktionen sind äußerst schwierig durchzuführen. Tatsache scheint jedenfalls zu sein, daß manche ArbeitgeberInnen den marginalen Status der Betroffenen ausnutzen, um ihnen bestimmte Ansprüche und Rechte zu versagen. Die Beschäftigten ihrerseits wissen oft nicht, welche Ansprüche und Rechte sie haben. Und selbst wenn ihnen dies bekannt ist, verzichten sie offenbar häufig darauf, berechnete Ansprüche zu stellen.

In betriebliche Arbeitsabläufe und soziale Kontakte sind geringfügig Beschäftigte häufig nicht einbezogen, weil sie nur wenige Stunden arbeiten oder sogar dann arbeiten, wenn andere Feierabend haben. Sie kennen ihre KollegInnen häufig nicht oder kaum und so besteht die Gefahr, daß ihre Interessen von Betriebs- und Personalräten nicht oder nur unzureichend vertreten werden.

Warum trotzdem viele Frauen für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung der geringfügigen Beschäftigung sind, liegt daran, daß aus der Beitragsfreiheit der geringfügigen Beschäftigung vor allem für verheiratete Frauen kurzfristig teils erhebliche Einkommensvorteile resultieren. Bei gleichen Stundenlöhnen verbleibt geringfügig Beschäftigten ein erheblich höherer Nettolohn als sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Durch die Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung wird die Inanspruchnahme von Privilegien bzw. Subventionen, die in Deutschland an die klassische Hausfrauenehe geknüpft sind, nicht beeinträchtigt. Besonders relevant sind in diesem Zusammenhang das Ehegattensplitting im Steuerrecht und die Möglichkeit der kostenlosen Mitversicherung von nicht erwerbstätigen EhepartnerInnen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Bei einer Abschaffung der Sozialversicherungsfreigrenzen müßte

dagegen ein eigener Beitrag abgeführt werden, ohne daß dem wesentlich mehr Leistungen gegenüberstünden. Gleichzeitig würde sich das erzielbare Einkommen entsprechend verringern.

Die derzeitigen Rahmenbedingungen verleiten verheiratete Frauen geradezu zur Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung im Vergleich zu einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit – zumindest wenn die erzielbaren Stundenlöhne nicht besonders hoch sind – und das ist in vielen typischen Frauenarbeitsbereichen der Fall.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob dies nicht eine sehr kurzfristige und einseitige Sichtweise ist. So sind verheiratete Frauen zwar häufig über ihre Ehemänner sozial abgesichert; dies geht jedoch einerseits mit einer materiellen Abhängigkeit einher und ist andererseits nicht zwingend stabil – die soziale Absicherung kann z.B. durch Arbeitsplatzverlust oder Erwerbsunfähigkeit des Ehemannes oder durch Scheidung – inzwischen wird jede dritte Ehe in Deutschland geschieden – in Frage gestellt werden.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Wie aufgezeigt worden ist, schaffen die Sozialversicherungsfreigrenzen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung sowohl für Unternehmen als auch für Beschäftigte Anreize, geringfügige Beschäftigung zu nutzen. Diese Effekte werden im folgenden aus einem stärker gesamtwirtschaftlich orientierten Blickwinkel weiter analysiert und diskutiert. Hierbei spielen zum einen Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus den Sozialversicherungsfreigrenzen ergeben, und zum anderen arbeitsmarktpolitische Aspekte eine Rolle.

Sozialversicherungsbeiträge sollten grundsätzlich wettbewerbsneutral aufgebracht werden; d.h. der Faktor Arbeit sollte gleichmäßig mit Lohnnebenkosten belastet werden. Ausnahmen erscheinen nur dann gerechtfertigt, wenn damit besondere Zielsetzungen verfolgt werden (z.B. Lohnkostenzuschüsse zur Förderung der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen). Dies ist bei der geringfügigen Beschäftigung nicht der Fall. Die indirekte Subvention ist abgesehen von den Arbeitszeit- und Einkommensgrenzen an keinerlei besondere Bedingungen geknüpft noch – wie andere derartige Subventionen – zeitlich

befristet. Vor diesem Hintergrund wird sie von Unternehmen offenbar in zunehmendem Maße als Schlupfloch zur Verringerung ihrer Belastung durch Lohnnebenkosten genutzt.

Aus unserer Sicht spricht vieles dafür, die bestehenden Verzerrungen sowohl auf der Arbeitsangebots als auch auf der Arbeitsnachfrageseite, die sich aus den Sozialversicherungsfreigrenzen ergeben, zu beseitigen. Denn diese sind einerseits volkswirtschaftlich ineffizient und beinhalten andererseits sowohl Wettbewerbsverzerrungen als auch arbeitsmarkt- sowie sozialpolitisch problematische Wirkungen.

Wenn - insbesondere von ArbeitgeberInnenseite - die positiven Beschäftigungswirkungen der Sozialversicherungsfreigrenzen herausgehoben werden und beklagt wird, eine Reform der geringfügigen Beschäftigung würde Arbeitsplätze vernichten, ist dem entgegenzuhalten,

- daß die geltende Geringfügigkeitsgrenze insofern negative Beschäftigungseffekte hat, als sie einen Anreiz für ArbeitgeberInnen darstellt, sozialversicherungsrechtlich geschützte Voll- und Teilzeitarbeitsplätze in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse aufzuspalten;
- daß die unterschiedliche Möglichkeit von Unternehmen, geringfügig Beschäftigte einzusetzen, Wettbewerbsverzerrungen erzeugt. "Gleichzeitig werden Konkurrenzbetriebe gezwungen, zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit ihrerseits die Betriebskosten zu senken und ggf. ähnliche Maßnahmen zu ergreifen." (Reineck 1992, S.182) Hierdurch kann sich eine Abwärtsspirale in Gang setzen, die es für die Beschäftigten mit entsprechenden Qualifikationen immer schwieriger werden läßt, einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz zu finden;
- die Sozialversicherungsfreigrenze eine künstliche Grenze darstellt, die z.B. bewirken kann, daß im Zuge von Lohn-erhöhungen nicht das Entgelt erhöht, sondern die Arbeitszeit soweit verringert wird, so daß die Sozialversicherungsfreigrenzen nicht überschritten werden (Grewe 1983, S.33). Das Arbeitspensum bleibt - insbesondere im Reinigungsgewerbe, wo sich die Leistung ausschließlich am Arbeitsergebnis und nicht an der Dauer der Anwesenheit bemißt - vielfach gleich (Weinkopf 1989, S.72). Häufig wird

- den Betroffenen auch der tarifliche Lohn vorenthalten, um die Sozialversicherungsfreigrenzen nicht zu überschreiten; daß die Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze auf der Nachfrageseite nicht zwingend zu Kostensteigerungen führen muß und selbst eine leichte Verteuerung kaum zu Arbeitsplatzverlusten führen dürfte, da viele geringfügige Beschäftigungsverhältnisse Tätigkeiten betreffen, die zwar nur mit einer kurzen täglichen Beschäftigungsdauer zu realisieren, gleichzeitig aber nicht mehr wegzudenken sind. Insofern ist die Preiselastizität ihrer Nachfrage als gering einzuschätzen. Nach Schätzungen von *Schupp/Schwarze/Wagner* (1989) träfe dies auf etwa drei Viertel aller ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu.

Die Sozialversicherungsfreigrenzen verhindern offenbar in manchen Arbeitsbereichen in nicht unerheblichem Umfang, daß Teilzeitarbeitsplätze mit einem höheren Stundenvolumen angeboten werden und sich die Stundenzahl nach dem tatsächlichen Bedarf der ArbeitgeberInnen bzw. dem Arbeitszeitwunsch der Beschäftigten richten. ArbeitgeberInnen und teilweise auch die Beschäftigten werden bemüht sein, bei relativ geringem benötigtem bzw. gewünschten Stundenvolumen unterhalb der Freigrenzen zu bleiben durch eine Senkung der Stundenzahl und/oder durch eine Absenkung der Löhne (oft unter tarifliche Standards). Erst bei deutlicher Überschreitung der Sozialversicherungsfreigrenzen "lohnt" es sich für ArbeitgeberInnen, sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze anzubieten, und "lohnt" es sich für Teilzeitbeschäftigte, Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.

Es spricht vieles dafür, daß die Qualität des Arbeitskräftepotentials ein wesentlicher Standortfaktor der Bundesrepublik ist. Unter Qualitäts- und arbeitsorganisatorischen Aspekten ist die Zergliederung von Arbeit in unqualifizierte Minijobs das genaue Gegenteil von Standortmodernisierung und Zukunftsinvestitionen in das Humankapital (Vgl. Weg 1996).

Aus unserer Sicht könnten sich aus einer Aufhebung der Verzerrungen der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebotes, die sich bislang aus den Sozialversicherungsfreigrenzen ergeben, durchaus positive Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt ergeben:

- Ein Teil der mehrfach Beschäftigten wird ihre Neben-erwerbstätigkeit einschränken, was beschäftigungspolitisch ähnlich wie eine Reduzierung des Überstundenvolumens zur Umverteilung von Erwerbsarbeit beitragen könnte.
- Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist teilweise mit einer Ausweitung und teilweise mit einer Einschränkung des Arbeitsangebots zu rechnen. Eine vergleichsweise hohe Elastizität weist insbesondere die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen auf, deren Nettolöhne bei einer Abschaffung der Sozialversicherungsfreigrenzen sowohl durch den Abzug von Sozialabgaben als auch durch die Versteuerung ihrer Einkünfte in den meisten Fällen deutlich sinken würden (Schwarze 1997).⁴
- Außerdem könnten von einer Einschränkung des Arbeitsangebotes bestimmter Gruppen andere Gruppen wie bisher ausschließlich geringfügige Beschäftigte, die eine höhere Stundenzahl bevorzugen würden, und auch erwerbslose Personen profitieren. "Dieser Aspekt ist um so interessanter, als es sich bei dem potentiell zur 'Umverteilung' zur Verfügung stehenden Arbeitspotential zu einem großen Teil um weniger qualifizierte Tätigkeiten handelt. Werden diese Arbeitsplätze frei, könnte in der Tat Arbeitslosen, insbesondere auch Langzeitarbeitslosen, geholfen sein." (Schupp/Schwarze/Wagner 1989, S.600f.)

Eine sozialversicherungsrechtliche Gleichbehandlung aller Arbeitsstunden, wie sie in einigen anderen Ländern wie z.B. Frankreich und Belgien seit langem praktiziert wird, erscheint auch in Deutschland dringend geboten. Sonderregelungen und künstliche Grenzen öffnen dem Mißbrauch Tür und Tor; ihre Einhaltung ist schwierig zu kontrollieren. Wenn bestimmte Branchen, Unternehmen, Tätigkeiten oder Beschäftigtengruppen wie z.B. ExistenzgründerInnen, einfache Dienstleistungen oder Langzeitarbeitslose besonders gefördert werden sollen, dann sind auf die jeweiligen Probleme und Bedingungen zugeschnittene Regelungen bzw. Förderungsmaßnahmen zielgenauer und effektiver als eine

⁴ Diese Problematik könnte jedoch entschärft werden, wenn eine Reform der geringfügigen Beschäftigung mit einer Veränderung der ohnehin nicht mehr zeitgemäßen Begünstigung der Hausfrauenehe im Steuerrecht und in den Sozialversicherungen flankiert würde.

Regelung, die allein am Monatsverdienst und an der Arbeitszeit der Beschäftigten ansetzt.

Die oftmals beklagten hohen Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik sind u.a. der Tatsache geschuldet, daß ein zunehmend größerer Teil des gesellschaftlichen Arbeitsvolumens außerhalb der Sozialversicherungen erbracht wird. Neben Schwarzarbeit spielen hierbei einerseits die sogenannten "Scheinselbständigen" und andererseits die geringfügige Beschäftigung eine maßgebliche Rolle. Grundsätzlich gilt: Je besser es gelingt, die Kosten der Sozialversicherungssysteme auf möglichst viele Köpfe bzw. Arbeitsstunden zu verteilen, desto geringer ist die Abgabenlast pro Einheit.

Durch die Beitragsfreiheit der geringfügigen Beschäftigung entgehen den Sozialversicherungen nicht unerhebliche Beitragseinnahmen. Diese werden z.B. vom ISG für 1997 auf 16 Milliarden DM beziffert.

Schlußfolgerungen und Ausblick

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß

- geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in den vergangenen Jahren stark expandiert sind und von einer Ausnahmeregelung für eine kleine Gruppe nicht mehr die Rede sein kann;
- in manchen Branchen geringfügig Beschäftigte inzwischen einen hohen Anteil des gesamten Personals stellen, obwohl eine Zerstückelung von Tätigkeiten in kleine Einheiten Konzepten moderner Arbeitsorganisation und Personalpolitik grundlegend widersprechen;
- ArbeitgeberInnen den marginalen Status von geringfügig Beschäftigten teilweise ausnutzen, um ihnen gesetzliche Ansprüche auf Lohnfortzahlung, Urlaub u.ä. zu verwehren;
- die Beschäftigten hinsichtlich ihrer finanziellen und sozialen Absicherung einerseits und hinsichtlich ihres beruflichen Status andererseits gegenüber anderen ArbeitnehmerInnen häufig benachteiligt sind;
- geringfügige Beschäftigung von Unternehmen als legales Schlupfloch zur Vermeidung von Lohnnebenkosten mißbraucht werden kann, was einerseits zu Wettbewerbsverzerrungen

und andererseits zu teilweise erheblichen Einnahmeverlusten bei den Sozialversicherungen führt.

Diese Trends und Fakten sprechen aus unserer Sicht eindeutig für die Notwendigkeit einer deutlichen Absenkung der Sozialversicherungsfreigrenzen, zumal die derzeitige Regelung implizit von einem Modell gesellschaftlicher Arbeitsteilung ausgeht, das zunehmend nicht mehr der gesellschaftlichen Realität entspricht - nämlich Männer als Ernährer der Familie und Frauen als Hauptzuständige für die Haus- und Familienarbeit, die allenfalls etwas durch geringfügige Beschäftigung "hinzuverdienen", aber im wesentlichen durch ihre Ehemänner sozial und finanziell abgesichert sind.

Wir sind der Meinung, daß eine grundlegende Modernisierung dieser Regelung dringend erforderlich ist, die bislang Unternehmen und teilweise auch Beschäftigte dazu treibt bzw. verleitet, aus kurzfristigen Kosten- oder Flexibilitätsüberlegungen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gegenüber sozialversicherungspflichtiger Teil- oder Vollzeitarbeit zu bevorzugen. Durch die wachsende Zahl sozialversicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse steigen u.a. die Lohnnebenkosten bei sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen und werden den kommunalen Haushalten zusätzliche finanzielle Lasten durch Sozialhilfezahlungen bei Arbeitslosigkeit und vor allem im Alter aufgebürdet, um fehlende bzw. unzureichende Ansprüche auf Sozialleistungen auszugleichen.

Eine grundlegende Reform der geringfügigen Beschäftigung müßte die Kostenneutralität verschiedener Arbeitszeitformen sicherstellen, also die Anreize beseitigen, kurze Teilzeitarbeitsverhältnisse aus Gründen der Kostenersparnis auf seiten der ArbeitgeberInnen bzw. der Möglichkeit zur kurzfristigen Einkommenserhöhung auf seiten der Beschäftigten einzugehen. Dies ist nur zu realisieren, wenn die Sozialversicherungsfreigrenzen bis auf eine Bagatellgrenze abgesenkt werden und eine einfache, möglichst keine oder nur wenige Ausnahmen zulassende Regelung gefunden wird, denn Freigrenzen und Ausnahmeregelungen bergen einerseits immer die Gefahr von Mißbrauch und erschweren andererseits Kontrollen erheblich.

Aus unserer Sicht sollten in die zukünftigen Überlegungen und Planungen weitere Veränderungen im Steuerrecht, in den Sozialversicherungen und in anderen Bereichen als flankierende Maßnahmen einbezogen werden - z.B.:

- eine Abschaffung der Möglichkeit der Pauschalversteuerung, um die zusätzliche Kostenbelastung der ArbeitgeberInnen durch die Beitragspflicht zur Sozialversicherung auszugleichen und sicherzustellen, daß sich die Steuerlast nach der jeweils individuellen Einkommenssituation bemißt;
- eine schrittweise Umstellung des Steuer- und Sozialversicherungssystems in Richtung einer individuellen steuerlichen Veranlagung und eigenständigen sozialen Absicherung, wie sie in vielen anderen Ländern bereits realisiert ist. In folge der Individualisierung von Lebensformen erscheinen allein an die Ehe geknüpfte Vergünstigungen wie die Möglichkeit der gemeinsamen Veranlagung zur Einkommensteuer (Ehegattensplitting), die bei SpitzenverdienerInnen Steuervorteile von mehr als 20.000 DM pro Jahr bringen, die kostenfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen EhepartnerInnen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie die umfangreiche Hinterbliebenenversorgung in der gesetzlichen Rentenversicherung zunehmend nicht mehr zeitgemäß. Solche Vergünstigungen müssen von anderen Steuerpflichtigen bzw. Versicherten mitfinanziert werden und sind überdies in vielen Fällen verteilungspolitisch problematisch. Sinnvoll erscheint hingegen eine stärkere Begünstigung von Familien mit Kindern;
- eine Schließung von anderen Schlupflöchern zur Einsparung von Sozialversicherungsabgaben durch ArbeitgeberInnen und Beschäftigte wie etwa Scheinselbständigkeit. Da eine Abgrenzung zwischen Scheinselbständigen und echten Selbständigen äußerst schwierig ist, spricht vieles dafür, alle Selbständigen an der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme zu beteiligen. Dies gilt im übrigen auch für andere bislang beitragsfreie Gruppen wie z.B. BeamtenInnen;
- die Einführung bzw. Stärkung zielgruppenspezifischer Programme zur Förderung von Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt wie z.B. zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und BerufsrückkehrerInnen ins Berufsleben sowie Erprobung von Ansätzen zur Förderung der Beschäftigung von geringqualifizierten. Diese würden im Gegensatz zur ungezielten Subventionierung von kurzen Teilzeitarbeitsverhältnissen durch

die Sozialversicherungsfreigrenzen zielgenauer und effizienter wirken. Ebenso erscheint auf der Seite der ArbeitgeberInnen z.B. eine Stärkung der Mittel zur Förderung von Existenzgründungen und zur Förderung regulärer Beschäftigung in gesellschaftlich wünschenswerten Bereichen wie etwa haushaltsbezogenen Dienstleistungen (Förderung von Dienstleistungszentren)⁵ sinnvoller;

- ein Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuungsinfrastruktur und des Angebots an Ganztagschulen, um insbesondere die Chancen von Frauen, die nach wie vor die Hauptlast der Haus- und Familienarbeit tragen, qualifiziertere sozialversicherungspflichtige und existenzsichernde Teilzeit- und Vollzeitarbeitsplätze anzunehmen, zu verbessern. Bezogen insbesondere auf das Angebot von Ganztageseinrichtungen und Angebote zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren ist Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern bislang eher rückständig;
- gezielte Öffentlichkeitsarbeit und wirksamere Maßnahmen gegen Schwarzarbeit, um öffentliche Unrechtsbewußtsein zu schärfen und das Ausweichen auf derartige illegale Erwerbsmöglichkeiten zu erschweren.

Eine Modernisierung des Arbeitsmarkt-, Sozialversicherungs- und Steuersystems in Deutschland scheint dringend erforderlich, um diese Systeme an veränderte gesellschaftliche Bedingungen anzupassen. Eine grundlegende Reform der geringfügigen Beschäftigung ist hierbei zwar nur ein Baustein, aber gleichwohl unverzichtbar. Daß es dabei gegenüber der bisherigen Regulierung VerliererInnen geben wird, ist nicht zu bestreiten, rechtfertigt aber keineswegs einen Verzicht auf sozial gerechtere Lösungen.

Mißt man die nun bekannten Reformpläne der neuen Bundesregierung an diesen Anforderungen, so ist festzuhalten, daß damit nur kleine Fortschritte erreicht werden. Unter der Maßgabe, niemandem wehzutun, ist eine Reform konzipiert worden, die wenig verändern wird. Im einzelnen ist vorgesehen (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1998):

- eine einheitliche Geringfügigkeitsgrenze von 620 DM für alle Bundesländer;

⁵ Vgl. zu diesem Thema ausführlicher z.B. Bittner/Weinkopf 1998; Weinkopf 1996 und 1998.

- Ersatz der Pauschalsteuer durch eine etwa gleich hohe Abgabe der Arbeitgeber an die Renten- und Krankenversicherung von insgesamt 22 %, wobei Beschäftigten daraus allerdings keine Leistungsansprüche entstehen - es sei denn, sie zahlen freiwillig 7,5 % ihres Lohnes als Rentenversicherungsbeitrag;
- Befreiung von Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung von der Steuerpflicht; sie sollen jedoch auf der Lohnsteuerkarte vermerkt werden, um Mehrfachbeschäftigung einzudämmen.

Von den aufgezeigten zahlreichen Problemen, die mit der geringfügigen Beschäftigung verbunden sind, werden im Zuge der geplanten Reform lediglich die Einnahmeausfälle bei der gesetzlichen Sozialversicherung angegangen - dies allerdings auch unter Inkaufnahme vergleichbarer Einnahmeverluste bei den Steuern. Ein Rückgang der geringfügigen Beschäftigung ist hierdurch allenfalls langfristig zu erwarten, da die Einkommensgrenzen der geringfügigen Beschäftigung nicht mehr wie bisher jährlich erhöht werden sollen. Allerdings wird zunächst die Sozialversicherungsfreigrenze zumindest in Ostdeutschland nochmals deutlich erhöht.

Für die meisten Arbeitgeber ändert sich faktisch nichts, denn der Ersatz der Pauschalsteuer durch Sozialversicherungsbeiträge in gleicher Höhe macht solche Arbeitsverhältnisse nicht weniger attraktiv und wird wohl auch kaum etwas an den sonstigen Benachteiligungen der so Beschäftigten in den Betrieben ändern. Teurer wird geringfügige Beschäftigung allenfalls für Unternehmen, die Studierende bzw. SchülerInnen beschäftigen, die bislang ihr Einkommen selbst versteuert haben, weil sie damit ohnehin unter den Freibeträgen liegen, bzw. für diejenigen, die ihren Beschäftigten die Pauschalsteuer bislang vom Einkommen abgezogen haben. Dies gilt allerdings auch nur dann, wenn diese ArbeitgeberInnen mit den nun abzuführenden Sozialversicherungsbeiträgen nicht ebenso verfahren wie zuvor mit der Pauschalsteuer, was schwierig vorhersehbar ist.

Problematisch an der vorgesehenen Neuregelung erscheint uns überdies die geplante generelle Steuerbefreiung für Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung. Dies widerspricht einerseits dem Grundsatz der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit und andererseits der Zielsetzung einer Umverteilung der Erwerbsarbeit auf

mehr Köpfe, was angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in die falsche Richtung geht. Außerdem sind bereits Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer solchen steuerlichen Ausnahmeregelung angemeldet worden. Völlig unverständlich erscheint die steuerliche Begünstigung von geringfügigen Nebentätigkeiten. Aus unserer Sicht sollten Anreize für geringfügige Nebentätigkeiten ebenso wie Anreize zum Ableisten von Überstunden beseitigt und nicht ausgebaut bzw. konserviert werden.

Positiv ist allenfalls zu bewerten, daß die Beschäftigten nun nicht mehr zwangsweise aus der Rentenversicherung ausgeschlossen bleiben, sondern zukünftig die Möglichkeit haben sollen, durch freiwillige eigene Beitragszahlungen in Höhe von 7,5 % ihres Einkommens Rentenansprüche aus geringfügiger Beschäftigung zu erwerben.

Abschließend ist festzuhalten, daß die eingangs gestellte Frage, ob die weitgehende Beibehaltung der geringfügigen Beschäftigung den Interessen von Frauen entgegenkommt, nachdrücklich zu verneinen ist. Es ist (vorerst?!) die Chance vertan worden, Sonderregelungen abzuschaffen, die für viele Frauen trotz scheinbarer kurzfristiger Vorteile insgesamt mit gravierenden Nachteilen verbunden ist.

Literatur:

- Bittner, S./Dingeldey, I./Strauf, S./Weinkopf, C., Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-02. Gelsenkirchen 1998.
- Bittner, S./Weinkopf, C., Dienstleistungspools als Ansatz zur Schaffung regulärer Beschäftigung in Privathaushalten, Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Hrsg. vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit. Düsseldorf 1998.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarbeitsminister Walter Riester unterbreitet Vorschläge für Korrekturen in der Sozialversicherung und im Arbeitsrecht, Pressemitteilung vom 11. November 1998. Bonn 1998.
- Bundesverband des Gebäudereiniger-Handwerks, Stellungnahme zu der gemeinsamen öffentlichen Anhörung der Ausschüsse für Arbeit und Sozialordnung und des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend "Einbeziehung geringfügig Beschäftigter in die gesetzliche Sozialversicherung" am 10. Dezember 1997. Ausschluß-

drucksache des Deutschen Bundestages 13/290 vom 9. Dezember 1997, S.66-68.

- Grewe, M., "Ungeschützt und ausgenützt - mittendrin und trotzdem draußen - die Situation der Frauen im Gebäudereinigerhandwerk". In IG Bau-Steine-Erden: Frauen im Gespräch. Berichte, Interviews, Gespräche des Arbeitskreises Frauen in der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden Bezirksverband Dortmund. 33-35. Dortmund 1983.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. 2. Wiederholungsuntersuchung 1997. Köln 1997.
- Reineck, W., Modifizierung oder Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Ein aktueller Meinungsstreit. In: Deutsche Rentenversicherung 2/3 1992 S.175-199.
- Riedel, A., Nicht nur die Arbeitszeit ist geringfügig. In: Die Mitbestimmung 10/1987, S.615-617.
- Schupp, J./Schwarze, J./Wagner, G., Geringfügige Beschäftigung. Eine Reform der gesetzlichen Regelungen ist wirtschafts- und sozialpolitisch sinnvoll. In DIW-Wochenbericht 56/1989, S.595-601.
- Schupp, J./Schwarze, J./Wagner, G., Erwerbsstatistik unterschätzt Beschäftigung um 2 Millionen Personen. In: DIW-Wochenbericht 38/1997, S.689-694.
- Schwarze, J., Die Geringfügigkeitsregelung und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen - Theoretische Überlegungen, ein ökonomisches Modell und die Simulation von Reformvorschlägen. DIW-Diskussionspapier Nr. 146. Berlin 1997.
- Schwarze, J./Wagner, G., Geringfügige Beschäftigung - empirische Befunde und Reformvorschläge. In Wirtschaftsdienst 4/1989, S.184-191.
- Weg, M., Eigenständiger Sozialversicherungsschutz für geringfügig Beschäftigte: Volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Auswirkungen. Vervielfältigtes Manuskript. O.O. 1996.
- Weinkopf, C., Frauen in ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Dortmund 1989.
- Weinkopf, C., Dienstleistungspools - ein Ansatz zur Professionalisierung von Dienstleistungen in Privathaushalten? In WSI-Mitteilungen 1/1996, S.36-43.
- Weinkopf, C., Geringfügige Beschäftigung. Rechtliche Gestaltung, empirische Befunde, Gestaltungsvorschläge. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1987-08. Gelsenkirchen 1997.
- Weinkopf, C., Möglichkeiten zur Beschäftigungsförderung im Dienstleistungssektor. Das Beispiel haushaltsbezogener Dienstleistungen. In Bosch, G. (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/New York 1998, S.458-482.