

Schwarze, Johannes; Wagner, Gert G.

**Article — Digitized Version**

## Geringfügige Beschäftigung - empirische Befunde und Reformvorschläge

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schwarze, Johannes; Wagner, Gert G. (1989) : Geringfügige Beschäftigung - empirische Befunde und Reformvorschläge, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 4, pp. 184-191

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136506>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Johannes Schwarze, Gert Wagner

## Geringfügige Beschäftigung – empirische Befunde und Reformvorschläge

*Dem Bundesrat liegen gegenwärtig Initiativen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Berlin vor, die zum Ziel haben, die Geringfügigkeitsgrenzen in der Sozialversicherung zu reformieren. Welche Reformvorschläge sind in der Diskussion? Wie sind sie zu bewerten?*

Die Grenzen, die gegenwärtig die „geringfügige Beschäftigung“ definieren, liegen bei einem wöchentlichen Beschäftigungsumfang von weniger als 15 Stunden und/oder einem monatlichen Einkommen, das nicht mehr als 450 DM beträgt. Zu erwähnen ist aber auch die Regelung zur gelegentlichen Beschäftigung (die einen bestimmten zeitlichen Umfang im Jahr nicht übersteigt), die für eine mögliche Sozialversicherungspflicht nicht ohne Bedeutung ist, in der öffentlichen Diskussion jedoch weitgehend ausgeklammert bleibt<sup>1</sup>.

Vergegenwärtigt man sich den aktuellen Stand der politischen Diskussion, so wird vor allem deutlich, daß Unklarheit über das Ausmaß der geringfügigen Beschäftigung herrscht. Einig ist man sich – bis auf wenige Ausnahmen – allein darüber, daß geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in der amtlichen Statistik unterschätzt werden. Darüber hinaus sind die Vorstellungen über den wahren Umfang zumeist spekulativer Natur und liegen weit auseinander. Dies veranlaßte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung dazu, eine Studie über die Verbreitung der geringfügigen Beschäftigung in Auftrag zu geben, deren Durchführung der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln oblag. Den ersten Ergebnissen dieser Studie<sup>2</sup> möchten wir im folgenden eine eigene Schätzung auf Basis von anderen unabhängigen Datenquellen – insbesondere dem

Sozio-ökonomischen Panel – gegenüberstellen<sup>3</sup>, die die ISG-Zahlen im Grundsatz bestätigen.

Als sozialversicherungsfrei Beschäftigte versteht die ISG-Studie solche geringfügig Beschäftigte, die sonst keine Erwerbstätigkeit ausüben (z. B. Schüler und Studenten, Rentner, Haushaltsführende und Arbeitslose)<sup>4</sup>. Diesen Kreis schätzt die ISG-Studie auf rund 2,3 Mill. Personen, von denen ca. 60 % Frauen sind (vgl. Tabelle 1). Die stärkste Gruppe stellen dabei mit 0,9 Mill. Personen oder gut 40 % die Haushaltsführenden, gefolgt von Schülern und Studenten (528 000) und den Arbeitslosen (351 000). Rentner und Pensionäre stellen mit 244 000 Beschäftigten eine weitere starke Gruppe. Eine deutliche Übereinstimmung mit diesen Ergebnissen zeigt die Schätzung auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels 1987. Von den insgesamt 23,7 Mill. abhängig Beschäftigten waren danach 1987 knapp 2 Mill. Personen geringfügig beschäftigt<sup>5</sup>. Auch innerhalb der einzelnen Gruppen geringfügig Beschäftigter ergibt sich zum Teil Übereinstimmung, so bei Schülern und Studenten sowie den Haushaltsführenden. Bei den Arbeitslosen gelangt das Sozio-ökonomische Panel dagegen zu deutlich geringeren Zahlen, während die Anzahl geringfügig beschäftigter Rentner fast doppelt so groß ist. Zu erwähnen ist aber, daß in der ISG-Studie die Anzahl von Personen, die sich keiner überwiegender Tätigkeit zuordnen ließen, mit 242 000 Personen recht beträchtlich ist.

Differenziert man die geringfügig Beschäftigten nach der wöchentlich geleisteten Arbeitszeit – in der ISG-Studie fehlen entsprechende Angaben –, dann zeigt sich,

<sup>1</sup> Auf diesen Punkt wird weiter unten zurückgekommen.

*Dr. Johannes Schwarze, 30, ist an der TU Berlin Mitarbeiter im Sonderforschungsbereich 3. Dr. Gert Wagner, 36, ist am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung in Berlin tätig und Lehrbeauftragter an der TU Berlin.*

<sup>2</sup> Vgl. dazu Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Hauptergebnisse des BMA-Forschungsprojekts „Sozialversicherungsfreie Beschäftigung“, Bonn 1989, mimeo.

daß der weit überwiegende Anteil (knapp 1,9 Mill. Personen) unterhalb der „harten“ Geringfügigkeitsgrenze von 15 Stunden liegt. Das deutet darauf hin, daß Beschäftigungsverhältnisse gezielt unterhalb dieser Grenze angeboten bzw. nachgefragt werden.

Wie vermutet, wird geringfügige Beschäftigung im besonderen Maße von Frauen ausgeübt. 13 % aller abhängig beschäftigten Frauen – oder 1,2 Mill. – sind geringfügig beschäftigt. Bei den verheirateten Frauen beträgt dieser Anteil 14,4 %, bei den nicht verheirateten immerhin noch über 10 %<sup>6</sup>.

### Bedeutung geringfügiger Beschäftigung

Ursprünglich ist die geringfügige Beschäftigung vom Gesetzgeber geschaffen worden, um ansonsten ausreichend versorgten Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit eines geringfügigen, abgabenfreien Hinzuverdienstes zu geben. Gedacht wurde dabei vor allem an sogenannte „wohlversorgte“ Ehefrauen, die hinsichtlich der Risiken Krankheit und Alter ausreichend abgesichert seien. Im übrigen sollte geringfügige Beschäftigung eher die Ausnahme als die Regel darstellen.

Das vorgelegte Zahlenmaterial macht zunächst einmal deutlich, daß geringfügige Beschäftigung nicht (mehr) ausschließlich eine Domäne von verheirateten Frauen ist. Auch eine nicht unbeträchtliche Anzahl alleinstehender Frauen sowie andere Bevölkerungsgruppen sind in solchen Beschäftigungsformen tätig. Sich ändernde Erwerbsverläufe deuten zudem darauf hin, daß geringfügige Beschäftigung immer mehr auch Bestandteile ansonsten geschlossener Erwerbsbiographien darstellt. Zeiten geringfügiger Beschäftigung fallen dann bei der späteren Rentenberechnung weg. Insbesondere bei Frauen ist dies auch für die spätere Erfüllung von Wartezeiten wie auch für die Anerkennung von Ausfallzeiten relevant.

Selbst für verheiratete Frauen gilt die Argumentation der Versorgung durch den Ehemann nicht mehr uneingeschränkt. Eine Untersuchung – ebenfalls auf der Ba-

sis des Sozio-ökonomischen Panels – kommt zu dem Ergebnis, daß das Einkommen von Haushalten mit einem geringfügig Beschäftigten unterdurchschnittlich ist<sup>7</sup>. Zudem würden laut dieser Untersuchung 40 % der geringfügig beschäftigten Frauen gerne mehr und regelmäßiger arbeiten. Eine nicht unbedeutende Rolle spielt auch der Erwerb *eigener* Ansprüche aus dem Alterssicherungssystem. Eine Analyse von Determinanten der Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung zeigt, daß insbesondere verheiratete geringfügig beschäftigte Frauen weit weniger Zufriedenheit mit ihrer Alterssicherung zeigen als beispielsweise verheiratete nicht erwerbstätige Frauen<sup>8</sup>.

Aus Sicht der Betroffenen scheint also durchaus die Notwendigkeit einer Reform der Geringfügigkeitsgrenze zu bestehen. Aber auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist die derzeitige Regelung nicht befriedigend. Aus arbeits- und wettbewerbspolitischer Sicht bedeutet geringfügige Beschäftigung nichts anderes als eine Subventionierung bestimmter Arbeitsplätze, die besonders dann zu Wettbewerbsverzerrungen führt, wenn bestimmte Branchen besonders davon profitieren. Das ist beispielsweise für Bereiche des Einzelhandels, das Gebäudereinigerhandwerk (vgl. dazu Tabelle 2), aber auch für private Haushalte und karitative Organisationen der Fall. Zwar werden der geringfügigen Beschäftigung gesamtwirtschaftlich auch Vorteile zugesprochen – z. B. der flexiblere Einsatz von Arbeitskräften –, es bleibt aber völlig offen, ob diese Vorteile durch eine Reform der Geringfügigkeitsgrenze vollständig verlorengehen würden. Sozialversicherungspflicht ist ja z. B. keineswegs mit absolutem Kündigungsschutz gleichzusetzen<sup>9</sup>. In der Diskussion kaum beachtet wird auch, daß die „Verbilligung“ bestimmter Arbeitskräfte nicht nur auf der Ebene von Unternehmen, sondern auch auf dem Arbeitsmarkt zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitsanbietern zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

### Forderung nach Abschaffung

Als grundsätzliche Reformmöglichkeit bietet sich zum einen die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze, zum

<sup>3</sup> Das Sozio-ökonomische Panel, ein Projekt des Sonderforschungsbereichs 3, ist eine repräsentative Längsschnittuntersuchung, mit der für die Bundesrepublik jährlich seit 1984 Verlaufsdaten für Haushalte und Personen zur Verfügung stehen. Vgl. auch U. H a n e f e l d: Die inhaltliche und methodische Konzeption des Sozio-ökonomischen Panels für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt, New York 1987.

<sup>4</sup> Ein engere Definition – z. B. bezüglich der Arbeitszeit und des Einkommens – ist derzeit nicht in Erfahrung zu bringen.

<sup>5</sup> Davon gaben 700000 Personen ihre Tätigkeit als Selbsteinschätzung im Rahmen der „überwiegend ausgeübten Tätigkeit“ an. Dies entspricht in etwa der Größenordnung, die sich aus der amtlichen Statistik ermitteln läßt. Zusätzlich läßt sich die doppelte Anzahl geringfügig Beschäftigter über Fragen zur Nebenerwerbstätigkeit ermitteln. Vgl. zu diesem Konzept auch J. S c h w a r z e: Nebenerwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Diss., Berlin 1989.

<sup>6</sup> Darin enthalten sind natürlich auch Schülerinnen und Studentinnen.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Ch. F. B ü c h t e m a n n, S. Q u a c k: „Bridges“ or „Traps“ – Non-Standard Forms of Employment in the Federal Republic of Germany, Wissenschaftszentrum Berlin, Manuskript, Berlin 1988.

<sup>8</sup> Siehe dazu J. S c h w a r z e, G. W a g n e r: Determinanten der Zufriedenheit mit der Sozialen Sicherung, Manuskript, Berlin 1989.

<sup>9</sup> Umgekehrt ist kaum bekannt, daß mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 auch für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse die normalen Kündigungsfristen und -schutzregeln gelten. Diese Rechte werden allerdings wohl aus Unkenntnis weder von den Arbeitgebern antizipiert noch von den Arbeitnehmern eingeklagt.

anderen deren völlige Abschaffung an. Ersteres erscheint vor dem skizzierten Hintergrund wenig sinnvoll und wird derzeit – sieht man von den Befürwortern einer Grundrente ab – auch nicht ernsthaft diskutiert. Wir beschränken uns daher zunächst auf die zweite Möglichkeit.

In Politik, Gewerkschaften und Verbänden wird die Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze zumeist sehr pauschal diskutiert. So bleibt beispielsweise völlig offen, ob eine Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze nicht auch durch sonstige Änderungen des Sozialversicherungsrechts begleitet werden müßte. Klärungsbedarf besteht auch bezüglich der Regelung zur gelegentlichen Beschäftigung, die eng mit der geringfügigen Beschäftigung verknüpft ist<sup>10</sup>. Soll diese beibehalten oder abgeschafft werden? Analoge Fragestellungen ergeben sich im Hinblick auf die Geringverdienergrenze sowie die pauschalierte Lohnsteuer.

<sup>10</sup> Gelegentliche bzw. kurzfristige Beschäftigung liegt vor, wenn diese für eine Zeitdauer ausgeübt wird, die im Laufe eines Jahres seit ihrem Beginn auf nicht mehr als zwei Monate oder insgesamt 50 Arbeitstage begrenzt ist.

**Tabelle 1**  
**Umfang und Struktur der geringfügigen Beschäftigung im Jahre 1987**

Merkmal	Sozio-ökonomisches Panel		ISG	
	(%)	(in 1000)	(%)	(in 1000)
Alle abhängig Beschäftigten <sup>1</sup>	100	23 737	–	–
Vollzeitig erwerbstätig <sup>2</sup>	79,3	18 831	–	–
Teilzeit erwerbstätig	12,5	2 955	–	–
Geringfügig beschäftigt	8,2	1 951	–	2 284
– davon: als Nebentätigkeit	5,2	1 249	–	–
Frauen	13,0	1 264	–	1 365
– verheiratet	14,4	812	–	–
– nicht verheiratet	11,1	452	–	–
Arbeitszeit:				
– 1 – 14 Std.	8,3	1 874	–	–
– 15 – 19 Std.	2,0	447	–	–
Überwiegende Tätigkeit <sup>3</sup> :				
– Schüler/Studenten	23,3	456	23,1	528
– Auszubildende	3,4	67	0,6	13
– Haushaltsführende	43,6	851	40,5	925
– Arbeitslose	8,9	173	15,4	351
– Rentner	20,7	404	9,8	224
– sonstige, k. A.	–	–	10,6	242
nachrichtlich:				
– mithelfende Familienangehörige	17,7	346	–	–

<sup>1</sup> Für die Mehrzahl der geringfügig Beschäftigten läßt sich im Sozio-ökonomischen Panel der berufliche Status nicht feststellen. <sup>2</sup> Prozentuierung jeweils als Anteil der abhängig Beschäftigten insgesamt. <sup>3</sup> Prozentuierung jeweils als Anteil der geringfügig Beschäftigten insgesamt.

Die folgenden Überlegungen gehen von einer Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze und einer Modifikation der gelegentlichen Beschäftigung unter Beibehaltung des sonstigen Sozialversicherungsrechts aus. Unter dieser Prämisse gewinnen Strukturmerkmale der geringfügigen Beschäftigung an Bedeutung, die bislang nur von untergeordneter Relevanz sind. Von zentraler Bedeutung für die Reformdiskussion ist beispielsweise die berufliche Stellung der geringfügig Beschäftigten; insbesondere, ob sie selbständig oder abhängig Beschäftigte sind. Im Falle der Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze sollten schon Vorstellungen darüber existieren, welcher Anteil der 2 Mill. Beschäftigungsverhältnisse, die derzeit unterhalb dieser Grenze angesiedelt sind, dann auch für eine Versicherungspflicht in Frage kommen. Das sind – von Ausnahmen abgesehen – zunächst einmal nur die abhängig ausgeübten Beschäftigungen. Hinzu kommt im Bereich dieser marginalen Erwerbsformen das Problem der Scheinselbständigkeit<sup>11</sup>, die schon unter dem derzeit geltenden Recht zur Umgehung der Sozialversicherungspflicht genutzt wird<sup>12</sup>.

**Rechtlicher Graubereich**

Die ISG-Studie hat die Problematik der beruflichen Stellung geringfügig Beschäftigter offenbar nicht berücksichtigt. Entsprechende Informationen lassen sich indes aus der Nebenerwerbstätigkeitsumfrage 1984 des Sonderforschungsbereichs 3 gewinnen. Nach der hier vorgestellten Abgrenzung gelangt man aufgrund dieser Umfrage zu einem dem Sozio-ökonomischen Panel ähnlichen Potential geringfügig Beschäftigter, die ihre Beschäftigung als Nebenerwerbstätigkeit angegeben haben<sup>13</sup>. Von allen ausschließlich geringfügig Beschäftigten (Nebentätigen) gaben knapp 48 % an, abhängig beschäftigt zu sein, 19,2 % waren selbständig. Als problematisch zu bewerten ist der Befund, daß ein Drittel der geringfügig Beschäftigten ihrer Tätigkeit keinen beruflichen Status zuordnen konnte. Dieses deutet auf eine beträchtliche rechtliche Unsicherheit im Bereich marginaler Beschäftigung hin.

Die Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze unter Beibehaltung des übrigen Sozialversicherungsrechts würde zunächst nur für ca. 50 % der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zur Sozialversicherungspflicht führen. Selbst unter diesen dürfte es einen nicht unbedeutlichen Graubereich von Arbeitsverhältnissen

<sup>11</sup> Diese umfaßt Honorar- und Werkverträge, aber auch Heim- und Telearbeit.

<sup>12</sup> Siehe dazu U. Mayer, U. Paasch, H.-J. Ruthenberg: Umgehung der Sozialversicherungspflicht durch Scheinselbständigkeit, in: Soziale Sicherheit, Heft 3, 1988, S. 77-84.

<sup>13</sup> Vgl. dazu J. Schwarze, a.a.O.

geben, der nicht den strengen formalen Anforderungen eines sozialversicherungsrechtlichen Arbeitsverhältnisses entspricht. Entscheidend dabei dürfte auch das Verhalten der jeweiligen Arbeitgeber sein. Mit Problemen wäre wohl besonders dann zu rechnen, wenn es sich um private Haushalte handelt.

Das Ziel, die Gesamtheit oder auch nur die Mehrzahl der ungeschützten Beschäftigungsverhältnisse sozialrechtlich abzusichern, wird mit der Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze per se also nicht erreicht. Das gilt analog auch für wettbewerbspolitische Überlegungen. Beides führt zwangsläufig zu Substitutionsprozessen, die sowohl aus Sicht der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer zu erwarten sind. Arbeitgeber werden vermehrt versuchen, abhängige geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in quasi selbständige umzuwandeln, um so der zusätzlichen Kostenbelastung zu entgehen. Es kommt also zu einer vermehrten Zunahme sogenannter Scheinselbständigkeit. Widerstand gegen derartige Umwandlungen dürfte von Seiten der Beschäftigten nur in geringem Maße zu erwarten sein. Zum einen genießen sie einen vergleichsweise geringen arbeitsrechtlichen Schutz, zum anderen sind sie oft finanziell auf ihre Erwerbstätigkeit angewiesen. Ganz davon abgesehen sind auch von den Beschäftigten Anpassungsreaktionen zu erwarten, auf die noch einzugehen sein wird.

### Vor- und Nachteile für die Beschäftigten

Aus Sicht der Betroffenen wäre eine Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze unterschiedlich zu bewerten<sup>14</sup>. Positiv auswirken dürfte sich ein solcher Schritt für haushaltsführende Frauen. Sie hätten die Möglichkeit, einen eigenen Versicherungsschutz aufzubauen. Der Wunsch und die Bereitschaft dazu sind durchaus vorhanden<sup>15</sup>.

Die Vorteile eines vollständigen Versicherungsschutzes für Schüler und Studenten sind indes fraglich. Absicherung im Krankheitsfall ist für diese Gruppe in der Regel ausreichend gewährleistet. In der Rentenversicherung wird die Schul- und Hochschulbildung im Rahmen von Ausfallzeiten zum Teil angerechnet. Die Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze würde vermutlich zu den skizzierten Anpassungsreaktionen, auch in Richtung Schattenwirtschaft, führen. Eine einfache Lösung dieses Problems besteht in der Sonderregelung für stu-

<sup>14</sup> Vgl. G. Wagner: Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten für die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 12, 1988, S. 269-275.

<sup>15</sup> Vgl. J. Schwarze, G. Wagner, a.a.O. Der von der ISG-Studie ermittelte Anteil von nur 10% der geringfügig Beschäftigten, die einen besseren Sozialversicherungsschutz anstreben, bezieht sich nicht nur auf die Hausfrauen. Die ISG-Zahl ist also nicht mit dem hier zitierten Befund vergleichbar.

**Tabelle 2**  
**Anteil geringfügig Beschäftigter an allen Beschäftigten eines Betriebes nach Branchen im Jahre 1988**

Branche	Geringfügig Beschäftigte je Betrieb in %		
	Keine	1-10 %	11 % und mehr
Holz, Papier und Druck	55,6	34,9	9,5
Nahrung und Genuß	58,6	35,8	5,5
Einzelhandel	48,9	27,0	24,1
Gaststätten, Wäschereien, Gebäudereinigung	36,1	24,1	39,9
Restlicher Handel und Dienstleistungen	59,4	32,6	8,0
Restliches produzierendes Gewerbe, Landwirtschaft und Energie	68,2	28,3	3,4
Alle Branchen	60,6	29,5	9,8

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EMNID Teilrenten-Betriebsbefragung 1988 (beschäftigungsproportional gewichtet).

dentische Erwerbstätigkeit<sup>16</sup>, insbesondere der Beibehaltung der Regelung zur gelegentlichen Beschäftigung.

Problematisch ist auch die geringfügige Beschäftigung arbeitsloser Personen. Besonders für Leistungsbezieher sind die Hinzuverdienstgrenzen sehr restriktiv<sup>17</sup>. Es muß also davon ausgegangen werden, daß ein großer Teil dieser Tätigkeiten bereits in der Schattenwirtschaft angesiedelt ist<sup>18</sup>. Im übrigen werden für diese Personen die Beiträge zur Sozialversicherung von der Bundesanstalt für Arbeit entrichtet. Eine Lockerung der restriktiven Hinzuverdienstgrenze bei gleichzeitigem Wegfall der Geringfügigkeitsgrenze hätte mehrere Vorteile: Die geringfügige Erwerbstätigkeit von Arbeitslosen würde „entkriminalisiert“. Den Arbeitslosen stünden vermehrt Chancen offen, den Kontakt zum Erwerbsleben und damit zum Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten. Nicht zuletzt würden die anfallenden Sozialversicherungsbeiträge auch zu einer Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit führen. Ausnahmeregelungen sind zudem für erwerbstätige Rentner zu finden. Es ist zwar sozialpolitisch kaum einsichtig, daß Personen, die bereits Ruhegeld beziehen, weitere Rentenanwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung erwerben, aber andererseits entstehen durch den Verzicht des Staates auf Sozialversicherungsabgaben arbeitsmarktpolitische Verzerrungen. Für über geringfügige Beschäftigung hin-

<sup>16</sup> Diese Regelung besagt, daß Erwerbstätigkeit von Studenten während der Dauer ihres Studiums sozialversicherungsfrei ist. Eingeschränkt wurde diese Regelung jedoch dahingehend, daß die wöchentliche Beschäftigungszeit nicht mehr als 19 Stunden betragen darf.

<sup>17</sup> Als Faustregel für die Anrechnung auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe ergibt sich ein Freibetrag von wöchentlich 15 DM.

<sup>18</sup> Vgl. dazu auch J. Schwarze, a.a.O.

ausgehende abhängige Erwerbstätigkeit von über 65jährigen Rentnern müssen deswegen die vollen Arbeitgeberbeiträge entrichtet werden. Auf die Möglichkeiten einer derartigen Abgabe, die Wettbewerbsgleichheit der Arbeitskräfte sicherstellen soll, werden wir noch zurückkommen.

Ein Problem besonderer Art ergibt sich für Selbständige und Beamte. Sie könnten bei derzeit geltendem Recht mit einer sozialversicherungspflichtigen geringfügigen Nebentätigkeit einen „billigen“ Krankenversicherungsschutz erwerben. Ausnahmeregelungen wären also auch hier unumgänglich. Für Beamte könnte Anknüpfungspunkt z. B. die Art der von dieser Gruppe ausgeübten Tätigkeit sein. Eine Untersuchung auf Basis der schon zitierten Nebenerwerbstätigkeitsumfrage zeigt, daß diese Tätigkeiten eine stark komplementäre Beziehung zur jeweiligen Haupterwerbstätigkeit (z. B. spezifische Nebentätigkeit in der Baubehörde) kennzeichnen<sup>19</sup>, d. h. – auch wenn dies grundsätzlich abzulehnen ist – faktisch kein echter Wettbewerb mit anderen Arbeitnehmergruppen existiert. Eine Ausnahmeregelung dieser Art würde gleichwohl eine massive arbeitsmarktpolitische Bevorteilung dieser Gruppe bedeuten.

Zusammenfassend zeigt sich, daß eine Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze ohne sonstige Änderungen des Sozialversicherungsrechts zwangsläufig eine ganze Reihe neuer Probleme aufwerfen würde. Die Folge wären zahlreiche Ausnahmeregelungen und somit eine zusätzliche Komplizierung des Sozialversicherungsrechts. Ein möglicher Ausweg wäre natürlich die Einführung einer Grundrente, verbunden mit der Abschaffung der Versicherungspflicht. Dieser Lösungsweg führt jedoch letztlich zu einer Verstärkung des Problems, daß bestimmte Personengruppen ein nicht hinreichendes Alterseinkommen haben. Ein weiterer Ausweg wäre die von Krupp und Wagner vorgeschlagene „Voll eigenständige Sicherung“ für alle Personen<sup>20</sup>. In diesem System würden alle Personen unabhängig von ihrem Erwerbsstatus eigene Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung zahlen, die oben aufgezeigten Probleme einer Aufhebung der Geringfügig-

keitsgrenze wären somit automatisch gelöst. Dieser Weg ist jedoch kurzfristig politisch nicht durchsetzbar. Welche anderen Möglichkeiten stehen zur Verfügung?

### Diskussion aktueller Reformvorschläge

Alle hier diskutierten Vorschläge beziehen sich – soweit nicht anders genannt – auf gesetzliche Rentenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung. Sie lassen sich folgendermaßen charakterisieren und bewerten:

□ Dem Aspekt der Wettbewerbsgleichheit tragen Vorschläge Rechnung, geringfügige Arbeitsverhältnisse gewissermaßen zusätzlich zu besteuern, ohne daß jedoch an das soziale Sicherungssystem neue Leistungsansprüche erwachsen. Ein derartiges System könnte z. B. durch die alleinige Zahlung von Beiträgen durch die Arbeitgeber implementiert werden, ohne daß durch diese Beitragszahlung individuelle Leistungsansprüche entstehen. Würde man ein solches Modell für alle geringfügigen Arbeitsverhältnisse einführen, würde für die entsprechenden Gruppen, die oben diskutiert wurden, die soziale Sicherungsfunktion nach wie vor verfehlt werden. Man könnte allerdings hoffen, daß die Anzahl geringfügiger zugunsten normal abgesicherter Beschäftigungsverhältnisse zurückgehen würde, da die geringfügige Beschäftigung für den Arbeitgeber an Attraktivität verlieren würde (die gleiche Überlegung liegt auch Vorschlägen zugrunde, die auf eine Herabsetzung der Geringfügigkeitsgrenze zielen). Der Gedanke, durch pauschale Abgaben, die nicht zu Ansprüchen an die Sozialversicherung führen, die Wettbewerbsverzerrung am Arbeitsmarkt zu korrigieren, ist darüber hinaus für Teilgruppen, die bereits sozial abgesichert sind, überlegenswert. Bereits jetzt gibt es eine derartige pauschale Abgabe – der Arbeitgeberbeiträge – für über 65jährige Rentner, die mehr als geringfügig beschäftigt sind. Diese bestehende Regelung dürfte auch ein Hinweis darauf sein, daß pauschale Abgaben durchaus verfassungsrechtlich zulässig sein können.

□ Sozialer Schutz ohne ausdrückliche Beitragszahlung könnte auf der anderen Seite ebenfalls durch pauschalierte Sozialversicherungsabgaben erreicht werden. Hier würde sich aber die Frage aufdrängen, warum nicht gleich eine Beitragspflicht eingeführt wird, da diese für das ökonomische Entscheidungskalkül von Unternehmen natürlich einer Steuer äquivalent ist. Der Vorsitzende der CDU-Mittelstandsvereinigung, Elmar Pieroth, will die Einführung einer „Sozialversicherungspauschale“ für geringfügige Beschäftigung mit der Abschaffung der Lohnsteuerpauschale koppeln, um sozialen Schutz bei gleichwohl niedrigeren Lohnkosten zu er-

<sup>19</sup> Vgl. Ch. Helberger, J. Schwarze: Umfang und Struktur der Nebenerwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, 1986, S. 271-286.

<sup>20</sup> Vgl. H.-J. Krupp: Zur Begründung und zur Praxis des Wohlfahrtsstaates, in: G. Rolf, et al. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt, New York 1988, S. 491-511; und G. Wagner: Reformnotwendigkeiten . . . , a.a.O., S. 272 ff.

<sup>21</sup> Vgl. Rudolf Deckert: Sozialabgabe auch bei Mini-Lohn, in: Neue Ruhr Zeitung, 19. 1. 1989. Pieroth schlägt nur den Einbezug von gesetzlicher Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung in die Sozialabgabepflicht vor, die Krankenversicherung würde keine Beiträge erhalten.

zielen<sup>21</sup>. Hier wird also die Wettbewerbsverzerrung bzw. die Subventionierung bestimmter Branchen zum eigentlichen Ziel der geringfügigen Beschäftigung erhoben.

□ Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung versucht offenkundige Mißbräuche der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse durch die Einführung eines sogenannten Sozialversicherungsausweises in den Griff zu bekommen<sup>22</sup>. Dieser Ausweis birgt verschiedene Probleme in sich, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann<sup>23</sup>. Durch den Sozialversicherungsausweis entstehen jedoch – von Ausnahmefällen abgesehen – keine Sozialversicherungsansprüche, und dem Gebot der Wettbewerbsgleichheit wird auch nicht Rechnung getragen, da weiterhin geringfügige Beschäftigungsverhältnisse existieren werden. Lediglich die illegale Mehrfachbeschäftigung von „geringfügig Tätigen“ wird durch den Sozialversicherungsausweis verhindert. Aufgrund von notwendigen Ausnahmen (z. B. bei Tätigkeiten in Privathaushalten) ist jedoch noch nicht einmal diese Funktion sicher gewährleistet.

□ Die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) schlägt – laut Presseberichten – die Abschaffung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse vor, indem durch entsprechende Tarifverträge nur noch Arbeitszeiten von mehr als 15 Wochenstunden vereinbart werden dürften (z. B. aufgrund von tariflichen Vereinbarungen). Dadurch würden die wettbewerbs- wie sozialpolitischen Probleme entfallen. Jedoch wird durch ein solches System die notwendige individuelle wie unternehmerische Flexibilität stark beeinträchtigt, da es ja durchaus Arbeitsplätze gibt (z. B. für Zeitungsausträger), die nur wenige Wochenstunden Tätigkeit erfordern. Im Endeffekt würden wahrscheinlich Wachstums- und Arbeitsplatzverluste entstehen.

□ Von den Christlichen Arbeitnehmern (CDA) wird eine Quotierung für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse vorgeschlagen. Danach sollte pro Betrieb nur bis zu 10 % der Arbeitszeit in Form geringfügiger Beschäfti-

gung erbracht werden dürfen<sup>24</sup>. Auch hier gibt es schwerwiegende Verwaltungsprobleme, da derartige Daten bislang nicht vorliegen. Kein Sozialversicherungsträger ist gegenwärtig in der Lage, ein derartiges Verfahren zu kontrollieren. Wiederum leidet – wenn auch nicht ganz so stark wie beim HBV-Vorschlag – die wirtschaftliche Flexibilität. Gravierender dürfte jedoch das Problem sein, daß eine derartige Quotierung die sozialen Sicherungsprobleme des einzelnen nicht löst. Die Quotierung garantiert nicht, daß die „echten“ Nebenerwerbstätigen die entsprechenden Arbeitsplätze bekommen. Es ist interpersonell auch schwer einzusehen, warum eine Person, die eine geringfügige Nebentätigkeit sucht, diese nicht annehmen kann, weil die Quote durch – vielleicht auf Sozialversicherungsansprüche angewiesene – Personen bereits ausgeschöpft ist.

□ Die SPD schlägt die Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse mit bestimmten Ausnahmen vor (ähnlich sind auch die Vorschläge des DGB und der DAG<sup>25</sup>). Ausnahmen sind vorgesehen, um bestimmten Personengruppen nicht die Möglichkeit zu geben, über eine Nebenerwerbstätigkeit einen außerordentlich preiswerten Krankenversicherungsschutz zu bekommen. Dabei wird in erster Linie an die Beamten gedacht, aber auch an Selbständige, die sich über eine Nebentätigkeit versichern könnten. Diese im Detail ausgearbeiteten Vorschläge sind ebenfalls nicht ohne Probleme, insbesondere deswegen, weil sie aufgrund von Ausnahmeregelungen bestimmte Arbeitskräftegruppen am Arbeitsmarkt bevorzugen würden. Zudem entsteht das sozialpolitische Problem, daß durch die Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung echte Nebenerwerbstätige gezwungen werden, Rentenanwartschaften aufzubauen, die im Hinblick auf die Beitragsbelastung nicht unbedingt sozialpolitisch notwendig sind. Grundsätzlich wird die Flexibilität der Wirtschaft dadurch behindert, da die volkswirtschaftlichen Lohnnebenkosten höher werden als es notwendig ist. Durch die Ausnahmetatbestände ergibt sich aber auch ein Arbeitsmarktproblem, da bestimmte Nebentätigkeiten von Beamten preiswerter ausgeführt werden könnten (da für sie die Versicherungspflicht entfällt) als von anderen Personengruppen, die von potentiellen Arbeitgebern im Zweifel „diskriminiert“ würden. Der Ausnahmetatbestand „Haushaltstä-

<sup>22</sup> Vgl. z. B. H.-D. Wolf, P. Brinkmann: Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises, in: Die Sozialversicherung, 43. Jg., Nr. 12, S. 309-311.

<sup>23</sup> Praktisch am schwerwiegendsten ist das Problem, daß die Sozialversicherungsträger organisatorisch nicht darauf vorbereitet sind, Lichtbildausweise auszugeben und zu kontrollieren. Für Datenschutz- und andere Organisationsprobleme sowie für die Auswirkungen von Ausnahmen (z. B. bei Beschäftigung in privaten Haushalten) vgl. R. Kreikembom et al.: Der Sozialversicherungsausweis – Geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Schwarzarbeit?, in: Die Angestelltenversicherung, 1988, S. 333-343.

<sup>24</sup> Im Original-Text der „Hamburger Erklärung“ der CDA vom 17. 10. 1987 wird von „Unternehmen“ gesprochen. Man muß aber davon ausgehen, daß Betriebe gemeint sind. Die Ungenauigkeit der Formulierung deutet allerdings darauf hin, daß der sicherlich „gut gemeinte“ Quotierungsvorschlag noch wenig durchdacht ist. Auf die Probleme, die durch eine für gemeinnützige Einrichtungen und Organisationen vorgesehene Ausnahme entstehen, wird im Text unten noch eingegangen werden.

<sup>25</sup> Vgl. z. B. den Änderungsantrag der SPD-Bundestagsfraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wirtschafts- und verbraucherrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 10/5775 (25. 6. 1986), insbesondere S. 5. Vgl. auch den SPD-Gesetzesentwurf zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Bundestagsdrucksache Nr. 6 (22. 12. 1984), S. 32 f. Vgl. auch G. Faupt: Geringfügige und kurzzeitige Beschäftigungen – Diskussionsvorschlag des DGB für eine Gesetzesänderung, in: Soziale Sicherheit, Heft 2, 1987, S. 35-41, der die Arbeitslosenversicherung nicht ausdrücklich einbezieht. Die Vorstellungen von Bundestagspräsidentin Süßmuth, die eine Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze fordert, dürften im Grundsatz dem entsprechen.

tigkeit und karitative Arbeiten“ (wie er auch von der CDA genannt wird) ist besonders schwer einzusehen, da allenfalls für karitative Tätigkeiten eine Subventionierung zu legitimieren ist, nicht jedoch für Haushaltstätigkeiten<sup>26</sup>. Auf jeden Fall werden durch diese Ausnahmetatbestände denjenigen Personen Sozialversicherungsansprüche verwehrt, die in diesen Bereichen arbeiten. Schließlich führt die prinzipielle Versicherungspflicht für abhängige Beschäftigung nicht dazu, auch das Problem von Honorar- und Werkverträgen zu lösen (Schein-Selbständigkeit).

### Ein machbarer Zielkompromiß

Auch wenn man davon ausgeht, daß eine wirkliche Strukturreform der Sozialversicherung in den nächsten Jahren nicht wahrscheinlich ist, lohnt es darüber nachzudenken, wie die Reform der Geringfügigkeitsgrenze im Hinblick auf eine kontinuierliche Weiterentwicklung des bestehenden Sozialversicherungsrechtes gestaltet werden könnte<sup>27</sup>.

Ein erster Schritt wäre eine deutliche Senkung der Geringfügigkeitsgrenze. Dadurch würden diese Tätigkeiten sicherlich für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern wie für Arbeitgeber ihren Reiz verlieren. So würde z. B. illegale Mehrfachbeschäftigung komplizierter als jetzt, da mehr Namen für einen Mehrfachbeschäftigten gefunden werden müßten. Ein leicht machbarer Schritt, der die im Zuge der Einführung des Sozialversicherungsausweises vorgesehenen Meldepflichten flankieren würde, wäre die Abschaffung der Lohnsteuerpauschale, die auch verteilungspolitisch schwer zu rechtfertigen ist. Der Verwaltungsaufwand wäre in den Betrieben gering, da seit jeher Steuer-Listen geführt werden müssen und seit dem 1. 1. 1989 alle Arbeitgeber – außer private Haushalte – für jeden Arbeitnehmer – unabhängig von der Sozialversicherungspflicht – Lohnunterlagen führen müssen. Illegale Mehrfachbeschäftigung würde durch die notwendige Beschaffung von Lohnsteuerkarten deutlich erschwert werden.

Durch planmäßige weitere Senkungen der Freigrenzen könnte dann die Versicherungsfreiheit für die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung völlig abgeschafft werden. Für die Arbeitslosenversicherung ist bei niedrigem Arbeitseinkommen eine Versicherungspflicht nicht notwendig, da das daraus resultierende Arbeitslosengeld unter dem Sozialhilfeanspruch liegen würde<sup>28</sup>. Alle Selbständigen müßten sich – in welcher Form auch immer – gegen Krankheit und Altersrisiko versichern.

In der Krankenversicherung kann man davon ausgehen, daß – wenn man Ausnahmen für versicherungsfrei Beschäftigte vorsieht (d. h. für Beamte) – durch eine Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze nur Personen versicherungspflichtig werden, die zuvor familienversichert, d. h. ohne Beitragszahlung versichert waren. Dadurch ergeben sich keine Leistungsausweitungen für die Krankenversicherungen, jedoch höhere Beitragseinnahmen.

In der gesetzlichen Rentenversicherung werden durch die Pflichtversicherung von echten Nebenerwerbstätigkeiten in bestimmten Fällen zu hohe sozial abgesicherte Rentenanwartschaften aufgebaut und zu viele Beiträge verlangt. Dieses Problem kann unseres Erachtens jedoch hingenommen werden, da durch das – verteilungspolitisch allerdings nicht befriedigende – Anrechnungsmodell bei der Hinterbliebenenrente zumindest die späteren Leistungen, die aus einer geringfügigen Beschäftigung entstehen, im Kumulationsfalle reduziert werden. Das von den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung angeführte Argument, daß durch eine Versicherungspflicht für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse eine Vielzahl von Bagatellrenten entsteht, ist nicht mehr stichhaltig, da die meisten geringfügig Beschäftigten zuvor bereits Rentenanwartschaften erworben haben, die ohnehin zu Rentenzahlungen führen werden. Schließlich wird zunächst nicht vorgeschlagen die Versicherungspflicht mit Mindestbeiträgen zu koppeln, wie dies z. B. bei der eigenständigen Sicherung für alle Erwachsenen der Fall sein muß. Dadurch werden sowohl die Beitragslast als auch die späteren Leistungen relativ klein gehalten. Man kann allerdings davon ausgehen, daß durch die Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze viele Beschäftigungsverhältnisse, die gegenwärtig noch mit 450 DM und weniger entlohnt werden, ausgeweitet und insgesamt besser vergütet werden. Dies dürfte zu einer gewissen Selbststeuerung führen, indem nur Erwerbstätige, die mehr Einkommen und einen besseren Sozialversicherungsschutz haben

<sup>26</sup> Es ist allerdings schwer zu begründen, warum gemeinnützige Einrichtungen ungerechnet qua Geringfügigkeitsgrenze subventioniert werden sollen.

<sup>27</sup> Vgl. auch das Fazit der Arbeitsgruppe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht: Ausnahmen von der Sozialversicherungspflicht im internationalen Vergleich, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 12, S. 498-510. Auf Basis der Untersuchung Frankreichs, Kanadas, Schwedens, der Schweiz, Spaniens, der Türkei, der USA und Großbritanniens kommt diese juristische Expertise zum Ergebnis, daß sich in diesen Ländern die Problematik der geringfügigen Beschäftigung nicht im selben Maße wie in der Bundesrepublik Deutschland stellt, „da entweder die Versicherungsgrenzen wesentlich niedriger angesetzt sind oder Personen mit nur geringem Einkommen über Mindestpflichtbeiträge bzw. günstige freiwillige Versicherung eine soziale Sicherung erreichen können“ (S. 510). Dies gilt allerdings im allgemeinen nicht für die Arbeitslosenversicherung und oftmals nicht für Selbständige (S. 509).

<sup>28</sup> Die von der SPD vorgeschlagene Arbeitslosengrundsicherung würde über den Sozialhilfeanspruch auch nicht wesentlich hinausgehen. Freilich wurden die Auszahlungsbedingungen, insbesondere die Finanzierung, einen großen Unterschied zur Sozialhilfe ausmachen.

möchten, der Ausweitung ihres Beschäftigungsverhältnisses zustimmen werden.

### Grundsätzliches Problem

Um das grundsätzliche Problem der Umgehung von an abhängige Beschäftigungsverhältnisse gekoppelten Sozialversicherungsbeiträgen durch Honorar- oder Werkverträge zu beseitigen, muß jede Form der Abschaffung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse mit einer Versicherungspflicht für alle selbständigen Tätigkeiten gekoppelt werden. Dadurch entfällt auch das Problem, daß Selbständige via Nebenerwerbstätigkeit einen preiswerten Versicherungsschutz erhalten. Eine derartige Regelung könnte an die bestehende Handwerkerversicherung in der GRV anknüpfen, die mit Festbeiträgen und Befreiungsmöglichkeiten, insbesondere nach dem Erreichen einer Mindestvorsorge arbeitet. Denkbar wäre auch, daß sich Selbständige auf der Basis ihres steuerlich deklarierten Einkommens pflichtversichern müssen, wie dies z. B. in der Schweiz ist.

Die grundsätzliche Versicherungspflicht für Tätigkeiten im Haushalt schafft sicherlich nicht das Problem der Schwarzarbeit im beiderseitigen Interesse von Arbeitgeber und Arbeitnehmer aus der Welt. Freilich ist durch die hier vorgeschlagene konsequente Pflichtversicherung von Selbständigen das Problem von Heimarbeit reduziert, wenn diese in Form von Honorartätigkeiten ausgeübt wird. Ein Verschweigen dieser Einkünfte durch den Heimarbeiter selbst kann – wenn man will – durch entsprechend konsequente Betriebsprüfungen aufgedeckt werden. Derartige Betriebsprüfungen kann es bei Privathaushalten naturgemäß nicht geben. Wenn man allerdings die Tätigkeit von „schwarz“ arbeitenden Putz- und Kinderfrauen als selbständige Honorartätigkeit interpretiert, so eröffnet sich durch die Versicherungspflicht für Selbständige für diesen Personenkreis die Möglichkeit einer ordentlichen Pflichtversicherung, d. h. daß die Diskriminierung durch freiwillige Beitragszahlungen, die nur zu Rentenanwartschaften zweiter Klasse führen, entfällt<sup>29</sup>.

Hauptsächlich im Sinne der Erhaltung der individuellen Flexibilität könnten gelegentliche Beschäftigungsverhältnisse versicherungsfrei bleiben. Dadurch würden Schüler und Studenten automatisch begünstigt. Um Mißbrauch, z. B. durch ausländische Saisonkräfte, zu vermeiden, sollte die gelegentliche Beschäftigung allerdings nur auf Antrag versicherungsfrei bleiben und

auf jeden Fall eine Meldung über ein solches Beschäftigungsverhältnis an die Sozialversicherungsträger gehen. Eine „institutionelle“ Befreiung von der Versicherungspflicht für karitative und gemeinnützige Organisationen, wie sie z. B. vom DGB vorgeschlagen wird, und von Beschäftigten in privaten Haushalten ist systematisch nicht begründbar. Eine Subventionierung derartiger Arbeitgeber kann auch direkt erfolgen.

### Ausnahmen

Allerdings scheinen Ausnahmen von der Versicherungspflicht für Rentner und für Arbeitslose angezeigt zu sein. Rentner haben ohnehin einen Versicherungsschutz erworben. Es ist auch nicht zu erwarten, daß durch die Versicherungsfreiheit von Rentnern diese am Arbeitsmarkt bevorzugt werden. Dies würde bereits heute für über 65jährige Rentner gelten, da für diese keine Arbeitnehmerbeiträge abgeführt werden müssen. Bei Arbeitslosen kann man eine versicherungsfreie geringfügige Beschäftigung als Lohnsubvention interpretieren, die im Sinne des Wiedereinstieges von Arbeitslosen in die Erwerbstätigkeit sinnvoll sein kann. Beamte werden durch die Versicherungsfreiheit am Arbeitsmarkt sicherlich für Nebenerwerbstätigkeiten attraktiver. Allerdings muß man sehen, daß Beamte in der Mehrzahl ohnehin Nebenerwerbstätigkeiten ausüben, die Nicht-Beamten versperrt sind (z. B. die Vertretung von Versicherungen für Beamte).

Da Ausnahmetatbestände zu Diskriminierungseffekten am Arbeitsmarkt führen, sollte über eine „Ausgleichsabgabe“ bei der „geringfügigen“ Beschäftigung von Beamten, Arbeitslosen und Rentnern nachgedacht werden. Mit entsprechenden Ausgleichsabgaben, die es bei über 65jährigen Rentnern, die mehr als geringfügig arbeiten, durch die Zahlung von Arbeitgeberbeiträgen bereits gibt, würde die Flexibilität der Wirtschaft nicht behindert, sondern die Wettbewerbsgleichheit hergestellt und die Allokation der Arbeitskräfte effizient geregelt. Derartige Abgaben (man könnte auch an eine „Allokationszulage“ bei der Lohnsteuer denken) mindern die Flexibilität auch mit Sicherheit weniger als die Einführung von nicht personell gebundenen Quoten oder gar – wie dies die HBV vorschlägt – einer Verpflichtung auf Mindest-Wochenarbeitszeiten.

Die hier skizzierte Reformstrategie der Geringfügigkeitsgrenze ist unseres Erachtens ein Weg, wie die gegenwärtigen Probleme der Geringfügigkeitsgrenze reduziert werden können, ohne daß der letzte Schritt zu einer eigenständigen Sicherung aller Wohnbürger getan oder gar durch eine Grundrente das Problem vordergründig verdeckt werden müßte.

<sup>29</sup> Die aus finanzpolitischen Gründen eingeführte Erschwernis für die Erlangung von Erwerbsunfähigkeitsrenten ist ansonsten nur schwer begründbar. Die mangelnden Versicherungsmöglichkeiten für Haushaltsführende sind seit langem ein Problem. Dieses könnte auf dem skizzierten Wege zumindest verringert werden.