

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Hermann Kues, Birgit Schnieber-Jastram, Karl-Josef Laumann und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 14/387 –**

Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse

Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vorgelegt (Drucksache 14/280). Wesentlicher Bestandteil des Gesetzentwurfs ist der Wegfall der Pauschalsteuer für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und die Einführung eines Arbeitgeberbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur gesetzlichen Rentenversicherung. Aus diesen Beiträgen entstehen für die Versicherten keine Ansprüche. Wollen die Beschäftigten einen eigenen Rentenanspruch erwerben, müssen sie zusätzlich eigene Beiträge in Höhe von 7,5 % an die gesetzliche Rentenversicherung abführen. Die Einnahmen aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen werden in bestimmten Fällen steuerfrei gestellt. Eine Voraussetzung für die Steuerfreiheit ist die Verpflichtung des Arbeitgebers, die Pauschalbeiträge zur Rentenversicherung zu leisten. Zum anderen darf der Arbeitslohn in einem Dienstverhältnis oder aus mehreren gegenwärtigen Dienstverhältnissen zusammen monatlich 630 DM nicht übersteigen. Darüber hinaus soll die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung auf einheitlich 630 DM monatlich festgeschrieben werden.

Vorbemerkung

Es ist das Ziel der Bundesregierung, den in den letzten Jahren deutlich gewachsenen Mißbrauch der geringfügigen Beschäftigung einzudämmen und die soziale Sicherheit der Menschen in diesen Beschäftigungsverhältnissen zu verbessern. Gleichzeitig muß die Erosion der Beitragsbasis der Sozialversicherung gestoppt werden. Dabei sollten übermäßige Belastungen möglichst vermieden werden. Diesem Anliegen trägt der inzwischen vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse Rechnung. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung ist der Gesetzentwurf unter Berücksichtigung der Anregungen aus der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vom 10. Februar 1999 in verschiedenen Punkten geändert worden. Darauf wird in den Antworten jeweils hingewiesen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 8. März 1999 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

I. Sozialpolitische Aspekte

1. Welche sozialpolitischen Sicherungsdefizite bestehen bei langjährig ausschließlich geringfügig beschäftigten Arbeitnehmern in der Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung?

In der gesetzlichen Rentenversicherung können geringfügig Beschäftigte als Folge der Versicherungsfreiheit nach geltendem Recht keine Leistungsansprüche erwerben.

Nach den Daten des Mikrozensus haben in der Bundesrepublik Deutschland lediglich 0,1 % der Bevölkerung keinen Krankenversicherungsschutz. Diesen geringen Anteil hat der Forschungsbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesundheitspolitik auch für den Personenkreis der ausschließlich geringfügig Beschäftigten ermittelt. Die weit überwiegende Mehrheit der Beschäftigten (in den alten Ländern 95 %) ist in der gesetzlichen Krankenversicherung als Mitglied oder als Familienangehöriger abgesichert. Daneben ist auch eine Absicherung geringfügig Beschäftigter in der privaten Krankenversicherung, zum Teil auch in Verbindung mit einem Anspruch auf Beihilfe im Krankheitsfall bei beamteten Ehegatten denkbar. Wer gesetzlich oder privat krankenversichert ist, ist kraft Gesetzes auch gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit abgesichert. Besteht weder ein gesetzlicher noch ein privater Versicherungsschutz im Krankheitsfall, kommt ein Anspruch auf Krankenhilfe und auf Leistungen im Pflegefall nach dem Bundessozialhilfegesetz in Betracht. Sozialpolitische Sicherungsdefizite bestehen daher insoweit nicht.

Die Arbeitslosenversicherung ist wegen des besonderen Charakters des versicherten Risikos seit jeher auf eine eigenständige Abgrenzung des Versicherungsfalles angewiesen. Ein Anspruch auf Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit setzt voraus, daß der Leistungsberechtigte mindestens 15 Stunden wöchentlich arbeiten kann und will. Arbeitnehmer, die nur in geringfügigem Umfang beschäftigt sind, sind deshalb nicht in die Versicherungspflicht einbezogen. Dies ist kein Sicherungsdefizit, sondern eine bewußte Abgrenzung des Risikobereichs der Arbeitslosenversicherung und entspricht der Rechtslage, die der Gesetzgeber auf Vorschlag der früheren Bundesregierung zuletzt mit dem Arbeitsförderungs-Reformgesetz vom 24. März 1997 und dem Ersten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch vom 16. Dezember 1997 geschaffen hat.

2. Von welcher Anzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, geringfügiger Nebenbeschäftigungen und kurzfristiger Beschäftigungen nach § 8 SGB IV und von welchem jeweiligen jährlichen Durchschnittsverdienst geht die Bundesregierung angesichts der vorliegenden Schätzwerte für die Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die von 1,9 Millionen beim Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes für 1996 bis 5,6 Millionen bei der Untersuchung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) für 1997 reichen, derzeit aus?

Die unterschiedlichen Ergebnisse hinsichtlich des Niveaus der geringfügigen Beschäftigung sind dadurch zu erklären, daß beim Mikrozensus eine Untererfassung der geringfügig Beschäftigten vorliegt und die Untersuchung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG-Studie) darauf abzielt, neben einer vollständigen Erfassung aller sozialversicherungsfrei Beschäftigten, d. h., auch Mißbrauchsfälle im sozialrechtlichen Sinn und Schwarzarbeit, zu erfassen.

Die Bundesregierung geht bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung für die Sozialversicherung davon aus, daß in Zukunft für rd. 2,3 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigte und für 0,9 Millionen geringfügig Nebenbeschäftigte Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung zu zahlen sind. Die Zahl der kurzfristig Beschäftigten – 1997 lt. ISG-Studie rd. 0,8 Millionen Personen – und der Großteil der Beschäftigten in Privathaushalten sind darin nicht enthalten. Darüber hinaus wurde ein Abschlag für Mißbrauchsfälle gemacht. Für die in die Schätzung einbezogenen geringfügig Beschäftigten wurde ein jährlicher Durchschnittsverdienst von 6 360 DM angesetzt.

3. Worin bestehen die Vorteile des Vorschlags des Bundeskanzlers, der in seiner Regierungserklärung die Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze auf 300 DM angekündigt hatte?

Die im Gesetzentwurf zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vorgesehenen Regelungen beruhen im Kern auf den Eckpunkten, die der Bundeskanzler am 19. November 1998 im Deutschen Bundestag vorgestellt hat. Sie berücksichtigen die unterschiedlichen, der Opposition aus ihrer sechzehnjährigen Regierungszeit bekannten Interessenlagen der Betroffenen stärker als eine generelle Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze.

4. Warum wurde die Ankündigung des Bundeskanzlers, die Geringfügigkeitsgrenze auf 300 DM zu senken, nicht umgesetzt?
Welche Nachteile beinhaltet der Vorschlag des Bundeskanzlers?

Da der Ausweitung geringfügiger Beschäftigung nicht weiter tatenlos zusehen, sondern mit dem vorliegenden Konzept gezielt gegen die negativen Effekte der langjährigen Ausweitung dieser Beschäftigungsform vorgegangen wird, kann die Neuregelung nur als Vorteil gegenüber der bisherigen Entwicklung betrachtet werden. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Wie hoch sind nach Schätzung der Bundesregierung die zusätzlichen Einnahmen in der Renten- und Krankenversicherung durch die Neuregelung in 1999 und den nachfolgenden drei Jahren?
Welche zusätzlichen Ausgaben stehen diesen Einnahmen langfristig gegenüber?

Die Bundesregierung schätzt anhand der in der Antwort zu Frage 2 genannten Eckdaten, daß die Neuregelung 1999 für die Rentenversicherung zu Beitragseinnahmen in Höhe von 1,9 Mrd. DM, in den Folgejahren zu Beitragseinnahmen in Höhe von 2,85 Mrd. DM führen wird. Für die gesetzliche Krankenversicherung werden 1999 Beitragseinnahmen in Höhe von 1,35 Mrd. DM erwartet, in den Folgejahren in Höhe von 2,0 Mrd. DM.

Da die Zahl der geringfügig Beschäftigten, die freiwillig ihren Beitrag zur Rentenversicherung aufstocken, nicht einzuschätzen ist, sind in den o. g. Einnahmen Beiträge aus möglichen Aufstockungsfällen nicht enthalten. Insofern sind derzeit für diese Einnahmen auch keine Leistungsausgaben

quantifizierbar. Für die aus den pauschalen Arbeitgeberbeiträgen entstehenden Rentenansprüche lassen sich spätere Leistungsausgaben in Höhe von 85 Mio. DM für jedes Jahr ableiten, für das für 2 Millionen geringfügig Beschäftigte Beiträge nach einem durchschnittlichen Monatsverdienst von 530 DM entrichtet wurden.

In der gesetzlichen Krankenversicherung stehen den Mehreinnahmen keine Mehrausgaben gegenüber, da die Beiträge des Arbeitgebers nur für bereits versicherte Personen erhoben werden.

6. Welche Auswirkungen ergeben sich auf die Beitragssätze für Renten- und Krankenversicherung und auf den Bundeszuschuß, wenn die erwarteten Mehreinnahmen nicht in dem erwarteten Umfang eintreffen bzw. die Beitragserhebung keinen höchstrichterlichen Bestand hat?

Die in der finanziellen Begründung zum Gesetzentwurf angegebenen Beitragsmehreinnahmen ergeben sich aufgrund vorsichtiger Einschätzungen und unter Berücksichtigung von Sicherheitsabschlägen für Ausweichverhalten und Mißbrauch, so daß aus heutiger Sicht kein Grund besteht, an den Einnahmen im erwarteten Umfang zu zweifeln.

Die Bundesregierung hat die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen geprüft und hält diese für gegeben.

7. Wie viele Personen werden nach Schätzung der Bundesregierung von der „Kann-Regelung“ Gebrauch machen und die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung durch eigene Beiträge aufstocken?

Das Potential an Personen, für die eine freiwillige Beitragsaufstockung günstig wäre, ist derzeit nicht abschätzbar, da die dazu notwendigen Informationen über Erwerbsbiographien, insbesondere über Dauer und Art von Erwerbslücken nicht vorliegen.

8. Wie hoch sind nach zehn bzw. zwanzig Jahren Beitragsleistung die Altersrentenansprüche eines ausschließlich geringfügig Beschäftigten, der seine Beitragszahlung gemäß der Neuregelung aufstockt?
Kann durch die Altersrentenansprüche in dieser Höhe das Ziel des Gesetzentwurfs erreicht werden, die Alterssicherung von Frauen zu verbessern?

Wie ein Versicherter, der freiwillige Mindestbeiträge zahlt, würde ein auf 630-DM-Basis versicherungspflichtig geringfügig Beschäftigter – wenn ausnahmsweise keinerlei andere rentenrechtliche Zeiten vorliegen – nach 10 Jahren Beitragszahlung einen Anspruch auf Regelaltersrente in Höhe von 67,85 DM und nach 20 Jahren in Höhe von 135,70 DM erwerben (Werte jeweils für die alten Bundesländer und für das 1. Halbjahr 1999). In der Regel dürften allerdings neben den Zeiten mit Beiträgen aus geringfügiger Beschäftigung noch andere rentenrechtliche Zeiten, beispielsweise Zeiten einer schulischen oder beruflichen Ausbildung, Beitragszeiten aus früherer Erwerbstätigkeit oder Kindererziehungszeiten vorhanden sein.

Die Zuwächse bei der Höhe der Anwartschaft auf die Regelaltersrente aus Zeiten geringfügiger Beschäftigung allein mögen zwar bescheiden sein. Da aber bei Option für die Versicherungspflicht diese Zeiten auch andere an-

spruchsauslösende Wirkungen haben, können die Betroffenen das gesamte Leistungsspektrum der Rentenversicherung ausschöpfen (vor allem Ansprüche auf Rehabilitation, auf vorgezogene Altersrenten und auf Rentenberechnung nach Mindesteinkommen). Insbesondere wird dem Bedürfnis nach Invaliditätsschutz der geringfügig beschäftigten Frauen Rechnung getragen. Diese Verbesserungen machen jedoch eine grundlegende Reform des Rentenrechts für Frauen nicht überflüssig, an deren Vorbereitung noch gearbeitet wird.

9. Wie lange wird es angesichts der Tatsache, daß die Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM pro Monat nicht mehr dynamisiert wird, schätzungsweise dauern, bis der heutige Realwert von 630 DM durch Preis- und Lohnsteigerung halbiert sein wird?

Eine Beantwortung der Frage ist nur in Form von Beispielrechnungen möglich. Unter der Annahme einer Geldentwertungsrates von 2 % jährlich würde sich z. B. die Kaufkraft von jetzt 630 DM nach 35 Jahren auf die Hälfte vermindern.

10. Welche Auswirkungen ergeben sich durch die Neuregelung auf die Brutto- und Nettogehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer und die Rentenanpassung sowie auf die Anpassungen der übrigen sozialen Leistungen?

Die Bundesregierung erwartet keine spürbaren Auswirkungen auf die Brutto- und Nettolohn- und -gehaltssumme je abhängig Beschäftigten und demzufolge auch keine Auswirkungen auf die Rentenanpassung sowie auf die Anpassungen der übrigen sozialen Leistungen.

11. Wie begründet die Bundesregierung die Tatsache, daß der Arbeitgeber bei privat krankenversicherten geringfügig beschäftigten Arbeitnehmern einen Beitrag von 10 % zur gesetzlichen Krankenversicherung abzuführen hat?

Der Gesetzentwurf in der Fassung der Beschlußempfehlung des federführenden Ausschusses sieht bei privat krankenversicherten geringfügig beschäftigten Arbeitnehmern keinen Pauschalbeitrag des Arbeitgebers zur gesetzlichen Krankenversicherung vor.

12. Welche Leistungsansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung können geringfügig Beschäftigte durch die Option für die Versicherungspflicht und ergänzende Beitragszahlungen erwerben?

Bei Option für die Versicherungspflicht in der Rentenversicherung kann mit den Pflichtbeiträgen aus einer geringfügigen Beschäftigung das gesamte Leistungsspektrum der Rentenversicherung ausgeschöpft werden.

II. Steuerrechtliche Aspekte

13. Wie hoch ist das Steueraufkommen für die derzeit bestehenden geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse?

Mit welcher Begründung hat das Bundesministerium der Finanzen die durch die Neuregelung erwarteten Steuerausfälle von 4,7 auf 3 Mrd. DM reduziert?

Wie teilen sich die Steuerausfälle auf die einzelnen Haushalte und die Kirchen auf?

Statistische Daten über das Steueraufkommen für die derzeit bestehenden geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse liegen nicht vor, so daß hierfür Schätzungen vorzunehmen sind. Die in der Fragestellung genannten Angaben für Steuerausfälle von 4,7 bzw. 3 Mrd. DM gehen auf frühere Schätzungen zurück, die sich noch nicht auf den vorliegenden Gesetzentwurf bezogen.

Zum Ergebnis der Schätzung für die jährlichen Steuerausfälle der Neuregelung wird auf den finanziellen Teil der Begründung zum Gesetzentwurf verwiesen werden. Das Volumen wird dort mit 2,11 Mrd. DM einschließlich Solidaritätszuschlag jährlich beziffert, wobei auf den Bund 960 Mio. DM (einschließlich Solidaritätszuschlag), auf die Länder 815 Mio. DM und auf die Gemeinden 300 Mio. DM entfallen. Gesonderte Schätzungen zu den Auswirkungen beim Aufkommen der Kirchensteuern liegen nicht vor.

14. In wieviel Prozent aller Fälle und in welchen Branchen wurde nach Kenntnis oder Schätzung der Bundesregierung die Pauschalsteuer den Arbeitnehmern von den Arbeitgebern nach dem entsprechenden gesetzlichen Wahlrecht abgezogen?

Welche finanziellen Auswirkungen hat die geplante Neuregelung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Betrieben und Branchen, in denen bisher so verfahren wurde?

Zum Anteil der Fälle, in denen die Pauschalsteuer den Arbeitnehmern von den Arbeitgebern nach dem gesetzlichen Wahlrecht abgezogen wurde, liegen der Bundesregierung weder für einzelne Branchen noch insgesamt statistische Ergebnisse oder Schätzungen vor.

15. Wie begründet die Bundesregierung die Ausnahmeregelung, wonach geringfügig beschäftigte Ehegatten, die über keine zusätzlichen Einnahmen verfügen, steuerfrei gestellt werden, steuersystematisch und verfassungsrechtlich?

Die Steuerbefreiung knüpft nicht an den Familienstand des geringfügig Beschäftigten an, sondern ausschließlich daran, ob dieser neben den Einnahmen aus dem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis über eigene weitere Einkünfte verfügt. Ist letzteres der Fall, besteht keine Steuerfreiheit, und zwar unabhängig vom Familienstand.

Im übrigen kommt den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen eine erhebliche Bedeutung für den Zugang von Frauen zum Erwerbsleben zu. Die begrenzte Steuerfreistellung des Arbeitsentgelts aus einer geringfügigen Beschäftigung im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch soll insbesondere für Frauen den Neu- oder Wiederzugang in eine Berufstätigkeit erleichtern. Diese „Brücke zum Arbeitsleben“, insbesondere für ältere Ehepartner, wäre andernfalls nicht vorhanden; denn in

den Fällen einer geringfügigen Beschäftigung ist typischerweise davon auszugehen, daß der andere Ehepartner Einkünfte erzielt.

Die Steuerfreiheit rechtfertigt sich aus sozialpolitischen Erwägungen, weil die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung für diesen Personenkreis eine wichtige Brücke zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt bildet. In den Fällen, in denen z. B. aus familiären Gründen die Ausübung einer Voll- oder Teilzeitarbeit nicht möglich ist, sichert die Steuerfreiheit den Erhalt von Qualifikationen, die die spätere Aufnahme einer Vollzeittätigkeit erleichtern oder erst ermöglichen. Weiterhin führt die Möglichkeit, sich nunmehr auch in diesen Arbeitsverhältnissen einen eigenständigen Rentenanspruch zu erwerben und zu erhalten, zu dem angestrebten Ergebnis, daß auch dieser Personenkreis sich einen eigenständigen Schutz in der gesetzlichen Rentenversicherung aufbauen und bewahren kann. Diese Ziele sind aber nur erreichbar, wenn die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung attraktiv bleibt. Hinzu kommt, daß bisher Einkünfte stets personenbezogen ermittelt werden und auch Freibeträge sowie Steuerfreiheit einkunftsart- oder personenbezogen sind. Es entspricht allgemeinen Grundsätzen des Einkommensteuerrechts, die steuerfreien Einkünfte für jeden Ehegatten gesondert zu ermitteln.

Die Verfassungsmäßigkeit ist im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens geprüft und bestätigt worden.

III. Arbeitsmarktpolitische Aspekte

16. Wird es nach Schätzung der Bundesregierung durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze in den neuen Bundesländern von 530 DM auf 630 DM zu einem Anwachsen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in den neuen Bundesländern kommen und, wenn ja, in welchem Umfang?

Nach Einschätzung der Bundesregierung wird die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 530 DM auf 630 DM in den neuen Bundesländern nicht zu einer erheblichen Zunahme der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse führen.

17. Welche Gründe sprechen nach Auffassung der Bundesregierung für die von der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Ulrike Mascher, in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 27. Januar 1999 abgegebene Erklärung, die Bundesregierung nehme nicht an, daß die Angleichung der Geringfügigkeitsgrenze zu einer erheblichen Zunahme der Zahl der geringfügig Beschäftigten führen werde?

Nach den vorliegenden Erhebungen hat die geringfügige Beschäftigung in den neuen Ländern eine deutlich geringere Bedeutung und Verbreitung als in den alten Bundesländern. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, daß sich diese Situation durch die Angleichung der Geringfügigkeitsgrenze erheblich ändern würde. Die insgesamt noch geringe Arbeitskräftenachfrage in den neuen Bundesländern ist nach Auffassung der Bundesregierung Hauptgrund dafür, daß sich auch die geringfügige Beschäftigung nicht in dem Ausmaß wie in den alten Bundesländern entwickelt.

18. Warum werden nur die Geringfügigkeitsgrenze in den alten und neuen Bundesländern angeglichen, jedoch die Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern bei den anderen sozialrechtlichen Bemessungsgrundlagen beibehalten?

Mit der Festschreibung der in den alten Bundesländern geltenden Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM ist ein Festbetrag eingeführt worden, der künftig nicht mehr angehoben werden soll. Bei einer Festschreibung der gegenwärtig geltenden zwei Geringfügigkeitsgrenzen für die alten und neuen Bundesländer wäre ein künftiger Regelungsbedarf dahin gehend angelegt, diesen Betrag zu vereinheitlichen. Deshalb soll im Hinblick auf die zu erwartende Lohnentwicklung für das gesamte Bundesgebiet von Anfang an ein gemeinsamer Wert gelten. Aus dieser Sonderregelung ist nicht abzuleiten, daß auch andere Bemessungsgrundlagen vereinheitlicht werden müßten.

Soweit sich die Frage auf die Familienversicherungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung bezieht, wurde in den Ausschlußberatungen beschlossen, diese Grenze ab dem 1. April 1999 auch in den neuen Ländern auf 630 DM anzuheben. Hierdurch kann verhindert werden, daß Beschäftigte in den neuen Ländern mit einem Gesamteinkommen zwischen 530 DM und 630 DM aus der beitragsfreien Familienversicherung ausscheiden.

19. Beabsichtigt die Bundesregierung, wegen der Neuordnung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse die Bemessungsgrundlagen bei der Arbeitslosenstatistik zu ändern?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die Formeln zur Berechnung der Arbeitslosenquoten zu ändern. Bei der Berechnung der Arbeitslosenquoten werden im Nenner bei den abhängig Erwerbstätigen auch die geringfügig Beschäftigten einbezogen. Für das Jahr 1998 wurde auf die Daten des Mikrozensus 1996 zurückgegriffen, für das Jahr 1999 werden die Daten des Mikrozensus 1997 herangezogen, um die Zahl der geringfügig Beschäftigten zu ermitteln.

Es ist vorgesehen, für geringfügig Beschäftigte mit Wirkung vom 1. April 1999 ein besonderes Meldeverfahren einzuführen, das weitgehend dem Meldeverfahren für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte entspricht. Aller Erfahrung nach werden erste Daten mit einer zeitlichen Verzögerung von einem halben Jahr vorliegen. Dabei können Anlaufschwierigkeiten beim neuen Meldeverfahren nicht ausgeschlossen werden. Die im Zuge des Meldeverfahrens gewonnenen Daten bedürfen zudem einer intensiven Überprüfung auf Plausibilität. Falls die Datenqualität als zufriedenstellend bewertet werden kann, kann erörtert werden, ab welchem Zeitpunkt die Zahl der geringfügig Beschäftigten nicht mehr dem Mikrozensus entnommen wird, sondern auf Basis der Ergebnisse des Meldeverfahrens in die Berechnung der Arbeitslosenquoten eingeht. Im Ergebnis bedeutet dies, daß auch die Zahl der geringfügig Beschäftigten künftig auf der Basis einer Totalerhebung ermittelt werden könnte.

20. Um wieviel werden die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse durch die Neuregelung zunehmen?
Wie wird sich die Arbeitslosenquote und die Teilzeitquote in Deutschland schätzungsweise verändern?

In welchem Umfang die Neuregelung dazu beitragen wird, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden, zu erhöhen, kann kaum geschätzt werden. Eine solche Schätzung würde – unabhängig von der zugrunde zu legenden Datenquelle zur Ermittlung der Zahl der geringfügig Beschäftigten – einigermaßen verlässliche Annahmen zum Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverhalten im Hinblick auf die Umwandlung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse voraussetzen. Plausible Verhaltensannahmen, die quantifizierbar sind, liegen nicht vor.

Ob sich die Arbeitslosenquote verändern wird, wenn zu ihrer Berechnung die Zahl der geringfügig Beschäftigten nicht mehr dem Mikrozensus, sondern dem neuen Meldeverfahren entnommen wird, wird davon abhängen, ob die auf diese Weise ermittelte Zahl der geringfügig Beschäftigten deutlich von dem bisherigen Niveau abweicht.

Die Teilzeitquote ändert sich – bei gegebenem Bestand an Erwerbstätigen – dann, wenn Umwandlungsprozesse von geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung oder umgekehrt stattfinden. Plausible Annahmen zu Ausmaß und Richtung möglicher Umwandlungen können derzeit nicht getroffen werden.

21. Ist die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse als Einstieg in das Kombi-Lohn-Modell gedacht, in Anbetracht dessen, daß der Arbeitsmarkt für geringfügig Beschäftigte ein ausgesprochener Niedriglohnssektor ist?

Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ist nicht als Einstieg in ein Kombi-Lohn-Modell gedacht.

22. Inwieweit geht die Bundesregierung davon aus, daß mit Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung vermehrt Arbeitnehmer von sozialversicherungspflichtiger Arbeit in die Schwarzarbeit abwandern und damit der Anteil der Schattenwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt steigen wird?

Die Bundesregierung geht nicht davon aus, daß die gesetzliche Neuregelung zu einer nennenswerten Abwanderung von Arbeitnehmern in die Schwarzarbeit führen wird. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen verbesserten Kontrollmöglichkeiten erleichtern zudem die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Es wird eine Meldepflicht bei der Sozialversicherung für alle Arbeitsverhältnisse im Bereich der Geringfügigkeit vorgesehen. Durch die Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten in das allgemeine Meldeverfahren wird der Datenabgleich mit den Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen und damit die Aufdeckung von Leistungsmißbrauch erleichtert.

Außerdem bildet der Erwerb von Leistungsansprüchen für eine Altersversorgung einen neuen zusätzlichen Anreiz für geringfügig Beschäftigte, auf einer Anmeldung ihrer Arbeitsverhältnisse zu bestehen.

23. Bleibt nach Auffassung der Bundesregierung der ordnungspolitische Fehlanreiz, aus Kostengründen „reguläre“ Beschäftigung in „geringfügige Beschäftigung“ umzuwandeln, auch nach der Neuregelung erhalten?

Die Bundesregierung verfolgt mit dem Gesetzentwurf u. a. das Ziel, in Zukunft eine Aufspaltung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse einzudämmen.

Kurzfristig geschieht dies unmittelbar durch die Zusammenrechnung von Haupt- und Nebenbeschäftigung und die daraus folgende volle Beitragszahlung für die Nebenbeschäftigung. Mittelfristig wird der Anreiz zur Umwandlung durch die Festschreibung der Geringfügigkeitsgrenze gemindert.

IV. Administrative Aspekte

24. Wie hoch werden die betriebswirtschaftlichen Verwaltungskosten nach Schätzungen der Bundesregierung in einem Unternehmen je geringfügig Beschäftigten nach der Neuregelung im Vergleich zur bisherigen Pauschalbesteuerung sein?

Über die Höhe der betriebswirtschaftlichen Verwaltungskosten je geringfügig Beschäftigten, die aus organisatorischen Gründen je nach Unternehmen sehr unterschiedlich ausfallen können, liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

Da in der Sozialversicherung das bisherige Meldeverfahren für geringfügig Beschäftigte in das allgemeine Meldeverfahren integriert wird und die Pauschalbeiträge an die Stelle der Pauschalsteuer treten, geht die Bundesregierung davon aus, daß keine nennenswerten zusätzlichen Verwaltungskosten für die Unternehmen anfallen werden.

Das Verfahren für die Prüfung der Steuerfreiheit des Entgelts aus einer geringfügigen Beschäftigung ist einfach und wenig verwaltungsaufwendig gestaltet worden. Zum einen knüpft die Steuerfreiheit des Entgelts aus einer geringfügigen Beschäftigung an die vom Arbeitgeber ohnehin stets zu prüfende materielle Beitragspflicht zur Sozialversicherung (besonderer pauschaler Arbeitgeberbeitrag) an. Zum anderen gewährleistet die vom Arbeitnehmer vorzulegende Freistellungsbescheinigung des Finanzamts eine hohe Verfahrenssicherheit und ein einfaches und unkompliziertes Verfahren (in Anlehnung an das Lohnsteuer-Ermäßigungsverfahren) für die Steuerfreistellung. Weil durch die Steuerbefreiung die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Berechnung der pauschalen Lohnsteuer sowie zur Anmeldung und Abführung des ermittelten Betrages an das Finanzamt entfällt, führt die Neuregelung auch aus steuerlicher Sicht nicht zu einem höheren Verwaltungsaufwand bei den Arbeitgebern.

25. Welcher zusätzliche Verwaltungsmehraufwand wird sich nach Schätzungen der Bundesregierung durch die Neuregelung bei den Sozialversicherungsträgern ergeben?
Wie schlüsselt sich der Mehraufwand nach Personalmehranforderung und Verwaltungskostenmehraufwand auf?

Bei den Sozialversicherungsträgern entstehen die üblicherweise beim Beitragseinzug anfallenden Verwaltungskosten. Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse erfordert einen zusätzlichen Erfassungs- und Beitragseinzugsaufwand vor allem bei den Krankenkassen als Beitragseinzugsstellen. Auch die Mitteilungen an das Wohnsitzfinanzamt des Arbeitgebers obliegen vor allem den Krankenkassen. Im Bereich der Rentenversicherung gehen Aufgaben, die bisher die gemeinsame Datenstelle der Rentenversicherungsträger wahrgenommen hat, auf die einzelnen Rentenversicherungsträger über. Darüber hinaus haben die Rentenversicherungsträger im Rahmen der Arbeitgeberprüfungen künftig auch private Haushalte zu prüfen. Die Bundesanstalt für Arbeit hat für die Haushalte mit geringfügig Beschäftigten künftig Betriebsnummern zu vergeben.

Die Einbeziehung der Meldungen für geringfügig Beschäftigte in das allgemeine Meldeverfahren vereinfacht die Aufklärung von Mehrfachbeschäftigungen durch die Einzugsstellen. Der Entlastung der Datenstelle der Rentenversicherungsträger steht ein nicht genau bezifferbarer Mehraufwand der Krankenkassen gegenüber, der durch die Erweiterung der Beitragspflicht und durch eine größere Zahl säumiger Beitragsschuldner entstehen kann. Im übrigen handelt es sich schon heute weitgehend um vollautomatisierte Vorgänge.

Bei den Rentenversicherungsträgern wird es in Einzelfällen noch Rückmeldungen an die Krankenkassen geben, wenn mehrere Arbeitgeber denselben Arbeitnehmer über verschiedene Einzugsstellen anmelden. Diese Aufgabe ist neu, führt aber wegen des geringen Umfangs nicht zu einer nennenswerten Kostensteigerung. Die Umstellung der Programmierung der Rentenkonten ist ein einmaliger Vorgang; danach werden die Daten vollautomatisch gespeichert.

Für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung geht die Bundesregierung davon aus, daß sich durch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse keine nennenswerten finanziellen Mehrbelastungen ergeben, die die Mehreinnahmen der Krankenkassen reduzieren.

Insgesamt wird sich der Verwaltungsmehraufwand im wesentlichen im Personalbereich ergeben. Eine Bezifferung der Mehraufwendungen ist nach Mitteilung der Träger derzeit jedoch nicht möglich. In den von der Neuregelung betroffenen Bereichen in der Bundesanstalt für Arbeit sind aus der heutigen Sicht keine nennenswerten Veränderungen des Verwaltungsaufwandes erkennbar.

26. Welche Kosten entstehen nach Schätzung der Bundesregierung in Betrieben mit hoher Personalfluktuations für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand, insbesondere für die Abgabe der Lohnsteuerkarte, das Anmelden, das Abführen der individuellen Beträge für ein geringfügiges oder kurzfristiges Beschäftigungsverhältnis?

Der hohe Aufwand für die Personalverwaltung wird in solchen Betrieben in erster Linie durch die große Personalfuktuation bestimmt. Aus den mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung sich ergebenden Verfahrensänderungen in der Sozialversicherung ergibt sich nach Auffassung der Bundesregierung kein signifikanter Verwaltungsmehraufwand.

Auch aufgrund der Änderungen im Steuerrecht ist ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand nicht ersichtlich. Durch die Neuregelung werden die steuerlichen Vorschriften des Steuerabzugsverfahrens für den Arbeitslohn bei Teilzeitbeschäftigungen nicht geändert. Das heißt, der Arbeitgeber kann für den Arbeitslohn nach wie vor die pauschale Lohnsteuer erheben, wenn die Voraussetzungen für die Steuerfreiheit nicht vorliegen. Durch die Streichung der Stundenbegrenzung in § 40a Abs. 2 Satz 2 Einkommensteuergesetz soll die Durchführung der Lohnsteuer-Pauschalierung für den Arbeitgeber zudem erleichtert und vereinfacht werden.

27. Welcher Verwaltungsaufwand wird nötig sein, um effektive Kontrollen durchzuführen, die sicherstellen, daß die Neuregelung auch angewandt wird?

Mehrfachbeschäftigungen werden in der Sozialversicherung wie bisher durch die Einzugsstellen überprüft. Weitere Überprüfungen nehmen die Rentenversicherungsträger im Rahmen der ohnehin stattfindenden Betriebsprüfungen vor.

Der Verwaltungsaufwand bei den Finanzbehörden hängt von der Zahl der tatsächlich beantragten Freistellungsbescheinigungen ab. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand dürfte dem Aufwand im Lohnsteuer-Ermäßigungsverfahren entsprechen.

V. Verfassungsrechtliche Aspekte

28. Wie begründet die Bundesregierung die Tatsache, daß sie gerade für das unterste Lohnsegment ein Grundprinzip der Sozialversicherung – das Prinzip der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen – aufheben will und den Beiträgen von 12 % zur Rentenversicherung und 10 % zur Krankenversicherung aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen keine Ansprüche und Leistungen gegenüberstellt?

Durch die Neuregelung sollen geringfügig Beschäftigte auch allein aus dem Arbeitgeberanteil zusätzliche Rentenleistungen erhalten.

Zur gesetzlichen Krankenversicherung ist ein Pauschalbeitrag des Arbeitgebers von 10 % nur für diejenigen geringfügig Beschäftigten vorgesehen, die in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind.

Von einem Abweichen von den Grundprinzipien der gesetzlichen Sozialversicherung kann deshalb nicht die Rede sein.

29. Ist geplant, das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung zukünftig weiter aufzuweichen oder aufzugeben?

Die vorgesehenen Regelungen tragen dem Äquivalenzprinzip Rechnung. Daher kann von einer Aufweichung oder Aufgabe nicht die Rede sein.

30. Wie begründet die Bundesregierung den Bruch der paritätischen Beitragsfinanzierung und die konkreten Beitragssätze von 12 % und 10 % angesichts des wesentlichen Merkmals der deutschen Sozialversicherung, nämlich der hälftigen Beitragsbelastung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern?

Der Grundsatz der hälftigen Beitragsbelastung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gilt schon nach bisherigem Recht nicht ausnahmslos. Sind geringfügig Beschäftigte versicherungspflichtig, tragen sie selbst keinen Beitragsanteil. Der Arbeitgeber trägt den Gesamtsozialversicherungsbeitrag allein, wenn bei Auszubildenden das Arbeitsentgelt bzw. die Ausbildungsvergütung 630 DM im Monat nicht übersteigt oder wenn Versicherte ein freiwilliges soziales Jahr oder ein freiwilliges ökologisches Jahr leisten.

31. Beabsichtigt die Bundesregierung im Zuge weiterer Reformen der Sozialversicherung, das Grundprinzip der paritätischen Beitragserhebung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber weiter aufzuweichen oder aufzuheben?

Die Bundesregierung hält auch in Zukunft am Grundprinzip der paritätischen Beitragserhebung fest. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 30 verwiesen.

32. Wie begründet die Bundesregierung die Tatsache, daß bei einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis mit einem Arbeitsentgelt unter 300 DM pro Monat durch die Wahrnehmung der Option durch den Arbeitnehmer bei steigendem Arbeitsentgelt die Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung sinken?

Widerspricht diese Tatsache nicht dem Prinzip in der Sozialversicherung, daß höheren Einkommen auch höhere Beiträge gegenüberstehen?

Die Bundesregierung sieht darin, daß geringfügig Beschäftigte mit einem Arbeitsentgelt unter 300 DM pro Monat durch Wahrnehmung der Option mit sinkendem Einkommen höhere Eigenanteile tragen müssen, keinen Widerspruch zu dem Prinzip der Sozialversicherung, daß höheren Einkommen auch höhere Beiträge gegenüberstehen.

Folgende Gründe rechtfertigen die unterschiedliche Beitragsbemessung: Das Prinzip der Sozialversicherung, daß höhere Einkommen zu höheren Beiträgen führen, gilt dort, wo die Höhe des erzielten Einkommens typischerweise die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit widerspiegelt und dem Versicherten keine Gestaltungsmöglichkeiten in bezug auf die Beitragsbelastung eingeräumt sind. Bei dem Personenkreis der geringfügig Beschäftigten mit Einkommen unter 300 DM und einer entsprechenden Beitragsoption ist regelmäßig nicht davon auszugehen, daß das erzielte Arbeitsentgelt auch dem tatsächlichen Einkommen entspricht und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit voll widerspiegelt; zudem hat sich der Beschäftigte freiwillig für den höheren Beitragsanteil entschieden. Für die Beitragsbemessung dieses Personenkreises kann es nicht mehr allein auf das in der geringfügigen Beschäftigung erzielte Arbeitsentgelt ankommen, vielmehr ist im Hinblick auf das Versicherungsprinzip ein Mindestbeitrag erforderlich, um die aus einem Pflichtbeitrag erwachsenden rentenrechtlichen Vorteile zu rechtfertigen und rechtsmißbräuchliche Mitnahmeeffekte durch Minibeiträge zu verhindern (§ 163 Abs. 8 SGB VI). Somit entspricht auch die Aufstockung auf einen Mindestbeitrag sozialversicherungsrechtlichen Grundsätzen.

33. Steht nach Auffassung der Bundesregierung die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im Einklang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Januar 1995 (1 BvR 892/99)?
Wenn ja, wie begründet die Bundesregierung im Detail, daß die Neuregelung mit Artikel 3 Abs. 1 GG vereinbar ist?

Aufgrund der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Änderungen stehen den Arbeitgeberbeiträgen Leistungsansprüche des geringfügig Beschäftigten gegenüber. Dies gilt auch im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, da ein Beitrag nur für bereits krankenversicherte Arbeitnehmer gezahlt wird. Im übrigen wird auf einen Krankenversicherungsbeitrag des Arbeitgebers verzichtet. Zu den einkommenssteuerrechtlichen Regelungen wird auf die Begründung des Gesetzentwurfs (Drucksache 14/280, Seite 18) verwiesen.

34. Steht die Neuregelung nach Auffassung der Bundesregierung hinsichtlich der Besteuerung im Einklang mit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit bei zusammen veranlagten Ehegatten?
Wenn ja, wie begründet die Bundesregierung dies?

Es wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen.

Im übrigen gibt es auch im geltenden Recht Steuerbefreiungen aus sozialpolitischen Gründen (§ 3 Einkommensteuergesetz). Nach § 3 Nr. 26 Einkommensteuergesetz sind Einnahmen aus der Tätigkeit als Übungsleiter, Ausbilder oder einer vergleichbaren nebenberuflichen Tätigkeit bis zu einer bestimmten Höhe steuerfrei. Auch insoweit kommt es nur auf die Art der Tätigkeit (sachliche Steuerbefreiung) und nicht auf die Tatsache an, ob bei Ehegatten eine gemeinsame oder getrennte Veranlagung zur Einkommensteuer stattfindet. Gerade weil die Steuerbefreiung bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen darauf abzielt, dem Ehegatten den Kontakt zum Erwerbsleben zu verschaffen und zu erhalten, soll die Steuerbefreiung unabhängig vom Einkommen des anderen Ehegatten bleiben.

35. Mit welcher Begründung hält die Bundesregierung die vorgesehenen Arbeitgeberbeiträge, die in der Regel bei dem Arbeitnehmer keinen individuellen Anspruch begründen, sondern der Renten- und Krankenversicherung als allgemeine Zusatzeinnahmen zufließen, für verfassungsrechtlich zulässig?

Das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz sieht grundsätzlich für alle betroffenen Arbeitnehmer Rentenleistungen vor. Der pauschale Arbeitgeberbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung ist nur für die dort Versicherten zu zahlen.

36. Wie begründet die Bundesregierung die Verfassungsgemäßheit der geplanten Änderungen der §§ 99, 100 und 102 Betriebsverfassungsgesetz im Hinblick auf die Berufsfreiheit des Artikels 12 GG und die allgemeine Handlungsfreiheit des Artikels 2 GG?

Das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz sieht die angesprochenen Änderungen nicht vor.

37. Welchen sachlichen Grund sieht die Bundesregierung darin, daß geringfügig Beschäftigte mit einem Mindestpflichtbeitrag bezogen auf ein Arbeitsentgelt von monatlich 300 DM künftig Versicherungsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung erwerben können, hingegen freiwillig Versicherte zur Erlangung des Versicherungsschutzes Beiträge auf der Grundlage von monatlich 630 DM entrichten, aber trotz ihrer höheren Mindestbeiträge nicht den gleichen umfassenden Versicherungsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung wie die aufgrund einer geringfügigen Beschäftigung Pflichtversicherten erwerben?

Die unterschiedliche Höhe der Mindestbeiträge für geringfügig Beschäftigte und freiwillig Versicherte ist aus folgenden Gründen gerechtfertigt. Freiwillig Versicherte zahlen den Mindestbeitrag (derzeit 127,89 DM) auf der Grundlage von 630 DM ohne irgendeine Anbindung an ein eigenes Beschäftigungsverhältnis in voller Höhe aus sonstigen Einkommenquellen (z. B. selbständige Tätigkeit, Unterhalt, Mieteinnahmen etc.), die Bemessungsgrundlage steht in keinerlei Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Demgegenüber besteht beim Personenkreis der geringfügig Beschäftigten noch eine eigene Anbindung an das Erwerbsleben, die auch im Hinblick auf die Brückenfunktion dieser Beschäftigungsverhältnisse eine andere Beitragsbelastung des in dieser Beschäftigung erzielten Einkommens rechtfertigt.