

## **Steuern durch Steuer- und Sozialversicherungssysteme? - Ein europäischer Vergleich geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse als „Anregung“ für die deutsche Diskussion**

Die Diskussion um die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland ist stark polarisiert: Den einen gelten sie als Voraussetzung, um die flexible Arbeitsplanung in bestimmten Sektoren wie z.B. im Einzelhandel oder im Reinigungsgewerbe kostengünstig zu bewältigen, Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und die Schwarzarbeit in Grenzen zu halten. Für die anderen stellen sie ein Hemmnis für die Schaffung „regulärer“, d.h. sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse dar, die zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen könnten. Die Hauptargumente gegen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind jedoch sozialpolitischer Natur. Einerseits wird die lückenhafte soziale Absicherung im Rahmen dieses Beschäftigungstyps betont. Andererseits wird bemängelt, daß die Umwandlung sozialversicherungspflichtiger in versicherungsfreie Beschäftigung Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungen zur Folge hat (Zur Diskussion insgesamt siehe Seifert 1996). Uneinigkeit herrscht zudem darüber, wieviele solcher „atypischen“ Beschäftigungsverhältnisse es bereits gibt. Die auf verschiedenen Umfragen basierenden Angaben variieren dabei zwischen 1,5 und fast 6 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigter im gesamten Bundesgebiet. Allen Untersuchungen gemeinsam ist jedoch, daß in Deutschland ein starker Trend zur Zunahme besteht (Bogai/Classen 1998).

Im folgenden sollen daher die „Anreizstrukturen“ für die Inanspruchnahme geringfügiger Beschäftigung in Deutschland sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer detailliert analysiert werden. Dabei zeigt sich, daß diese so zugeschnitten sind, daß geringfügige Beschäftigung insbesondere für verheiratete Frauen attraktiv ist. Die Form der geringfügigen Teilzeitarbeit stellt daher auch eine Ergänzung zum traditionellen Ernährermodell als familialem Erwerbsmuster dar. Die mit diesem Modell verbundenen Einnahmeausfälle für die Sozialversicherungen sowie die langfristigen sozialen Risiken sprechen dennoch für eine Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland.

Um „Anregungen“ für eine solche Reform zu finden, erscheint ein Blick über die Landesgrenzen sinnvoll. Von Interesse ist dabei insbesondere, ob und wie die verschiedenen europäischen Gesetzgeber die Inanspruchnahme bzw. den Beschäftigungsanteil geringfügiger Teilzeitarbeit an der Beschäftigung insgesamt beeinflussen bzw. steuern. Dabei kann klar herausgearbeitet werden, daß die Verbreitung der geringfügigen Beschäftigung keine

„zwangsläufige“ Folge der Flexibilitätsbedürfnisse moderner Unternehmen ist, sondern in ihrem Umfang weitgehend durch die gesetzliche Regulierung steuerbar ist.

Um dabei Begriffsverwirrungen auszuschließen, wird im folgenden allgemein bei Wochenarbeitszeiten unter 15 Stunden von „geringfügigen Arbeitsverhältnissen“ oder kurzen Teilzeitarbeitsverhältnissen gesprochen, ohne dabei auf spezifische Regulierungen Bezug zu nehmen. In Bezug auf die spezifische Regulierung dieser Erwerbsform im deutschen Kontext wird dagegen von sozialversicherungsfreier Beschäftigung gesprochen.

## **1 Regulierung geringfügiger Beschäftigung in Deutschland**

In Deutschland sind sozialversicherungsfreie Arbeitsverhältnisse sowohl arbeitszeit- als auch einkommensbezogen definiert. Für Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 15 Wochenstunden oder 86 Stunden pro Monat sowie 1998 maximal 620 DM Einkommen pro Monat in Westdeutschland (520 in Ostdeutschland)<sup>1</sup> entfällt sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber die Beitragspflicht zu den Sozialversicherungen. Einkommen aus geringfügiger Teilzeitbeschäftigung unterliegt zwar prinzipiell auch der Lohn- bzw. Einkommenssteuerpflicht. Das Gesetz räumt jedoch die Möglichkeit ein, daß der Arbeitgeber eine „pauschalisierte“ Lohnsteuer in Höhe von rund 20% entrichtet, wodurch die individuelle Lohnsteuerpflicht des geringfügig Beschäftigten entfällt. In der betrieblichen Praxis dominiert die Inanspruchnahme dieser Option (Bundesministerium der Finanzen 1997).

Hinter dem gesamten Regulierungspaket für sozialversicherungsfreie Beschäftigung in Deutschland verbergen sich extrem hohe finanzielle Anreize für Arbeitgeber, diese Beschäftigungsform sozialversicherungspflichtiger Arbeit vorzuziehen. Gleichzeitig können aber in Anlehnung an das sogenannte „Ernährermodell“ (voll erwerbstätiger Mann und nicht-erwerbstätige Hausfrau und Mutter) mit Hilfe der sozialversicherungsfreien Beschäftigung kurzfristig auch relativ hohe Einkommenssteigerungen von verheirateten Frauen erzielt werden.

*„Subventionierung“ von Lohnkosten? Vorteile der Arbeitgeber durch geringfügige Beschäftigung in Deutschland*

Die gängige Praxis der Lohnsteuerpauschalisierung läßt zunächst die direkte Kostenbelastung der Arbeitgeber in Deutschland für sozialversicherungsfrei Beschäftigte im Vergleich zu versicherungspflichtig Beschäftigten relativ gleich erscheinen: Bei den geringfügig Beschäftigten werden zusätzlich zur Lohnsumme etwa 20% Abgaben in Form der pauschalisierten Lohn-

steuer abgeführt. Für versicherungspflichtig Beschäftigte werden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Höhe von etwa 21,25 % der Gehaltssumme entrichtet.

Diese Kostenparität besteht aber nur dann, wenn davon ausgegangen wird, daß die für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ebenfalls fälligen Beiträge zur Sozialversicherung sowie die Steuerabzüge in Form von niedrigeren Netto-Löhnen „voll“ an die Arbeitnehmer weitergegeben wird. Bei etwa gleichen Arbeitskosten erhalten geringfügig Beschäftigte nämlich einen Stundenlohn, der etwa um ein Viertel höher ist als der von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Geht man jedoch davon aus, daß die Arbeitskräftenachfrage für bestimmte Tätigkeiten nur zu einem bestimmten (Netto-) Stundenlohn zu decken ist bzw. daß gesetzliche oder tarifrechtliche Regelungen das Unterschreiten eines bestimmten „Netto-Mindestlohnes“ verhindern, sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse für den Arbeitgeber eindeutig „billiger“. Bei gleichem „Nettostundenlohn“ liegen die Kosten für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung etwa um 25% höher als für sozialversicherungsfreie (bezogen auf die Bruttolohnsumme). Dies entspricht dem Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung von ebenfalls 21,25 % des Bruttolohns als Arbeitnehmer sowie einem Lohnsteueranteil von mindesten 3,6 % (bei Einkommen, die insgesamt oberhalb des steuerfreien Existenzminimums liegen) (berechnet nach Bundesministerium der Finanzen 1997a: 76). Die Regulierung sozialversicherungsfreier Beschäftigung in Deutschland ist daher eine indirekte Form der „Subventionierung“ von Lohnkosten.

Weitere Kostenvorteile für Unternehmer bei geringfügiger Beschäftigung entstehen, da die für alle (Teilzeit-)Beschäftigten geltenden allgemeinen gesetzlichen bzw. tarifvertraglichen Leistungen in der Praxis oftmals vorenthalten werden (Friedrich 1989: 131/172; Kirsch et al. 1998). Dazu zählen sowohl die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Zuschläge für besondere Arbeitszeiten oder Überstunden sowie Kündigungsschutz (Weinkopf 1997; HBV 1997). Ferner erscheint der zeitlich äußerst flexible Personaleinsatz von geringfügig Beschäftigten den Arbeitgebern als besonderer Vorzug dieses Beschäftigungstypus (siehe Maier/Rapp 1995: 50). In Deutschland bestehen damit insgesamt sehr starke Anreize für Arbeitgeber, ihre Arbeitskräftenachfrage durch geringfügige anstatt durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu decken.

---

<sup>1</sup> Die Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigungen wird jedes Jahr neu berechnet. Sie entspricht 1/6 des durchschnittlichen monatlichen Arbeitsentgelts (Bezugsgröße) aller Versicherten der Rentenversicherung der ArbeiterInnen und Angestellten.

## *Regulierung geringfügiger Beschäftigung als Ergänzung zum Modell der Versorgerehe: Einkommensvorteile der Arbeitnehmer in Deutschland*

Geringfügige Teilzeitarbeitsverhältnisse ermöglichen keine eigenständige Lebensführung, da sie weder ein Einkommen oberhalb des Existenzminimums noch eine individuelle Absicherung sozialer Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter eröffnen. Die Entscheidung für ein geringfügiges Arbeitsverhältnis von Seiten der Arbeitnehmer ist daher an die Voraussetzung geknüpft, zusätzliches Einkommen und den Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen (zumindest zur Krankenversicherung) über einen anderen Status zu erhalten. Die Anreizstrukturen in Deutschland sind daher vor allem auf das Arbeitsangebot verheirateter Frauen zugeschnitten. Daneben sind auch Schüler, Studenten sowie Rentner „angesprochen“.

Den bedeutendsten Teil der geringfügig Beschäftigten in Deutschland stellen jedoch die verheirateten Frauen (Daten des Mikrozensus; IAB Kurzbericht 1996), die über das vom Ehemann erzielte Einkommen sowie über die von dessen Erwerbstätigkeit abgeleiteten Rechte in der Sozialversicherung mehr oder weniger „abgesichert“ sind. Die zu Anfang der 90er Jahre vorgenommene Charakterisierung der „typischen“ geringfügig Beschäftigten ist daher auch noch heute für die überwiegende Mehrheit dieser Gruppe gültig: „Die typische sozialversicherungsfrei beschäftigte Frau ist verheiratet (64 %), zwischen 25 und 54 Jahre (61 %) und von „Beruf“ Hausfrau“ (ISG 1993: 29). Viele der Frauen haben Kinder und versuchen Familie und Erwerbstätigkeit durch die Form der geringfügigen Teilzeitarbeit zu vereinbaren, bzw. bleiben auch nach der Familienphase in dieser Beschäftigungsform tätig. Die Regelung der geringfügigen Beschäftigung ergänzt damit andere Regelungen des Steuer- und Sozialversicherungssystems, welches familiäre Erwerbsmuster fördert, die als „modernisierte Version des Modells der Versorgerehe“ (Pfau-Effinger 1994) bezeichnet werden können.

Die europäischen Steuer- und Sozialversicherungssysteme enthalten alle in der ein oder anderen Form Anreize für bestimmte familiäre Erwerbsmuster. Generell kann man diese Anreize danach unterscheiden, ob das traditionelle Modell der Versorgerehe oder eher egalitäre Erwerbsstrukturen, also die Gleichverteilung von Erwerbs- und Familienarbeit zwischen Männern und Frauen, bzw. die Erwerbstätigkeit der Frauen überhaupt gefördert werden (vgl. Ostner 1995).

In Deutschland sichern verschiedene Regulierungen die Entscheidung von Paaren für ein Erwerbsmodell nach dem Vorbild der Versorgerehe ab: die Familienmitversicherung in der Krankenversicherung, höhere Einkommensersatzleistungen für Verheiratete (mit nicht-erwerbstätigen Partnern) beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe sowie die Hinterbliebenenrente. Darüber hinaus werden durch das Ehegattensplitting im deutschen Steuersystem

stem hohe „Steuererleichterungen“ für nicht-erwerbstätige - und eben auch geringfügig erwerbstätige - Ehefrauen gewährt (u.a. Verdopplung von Steuerfreibeträgen und Verminderung der Steuerprogression durch Berechnungsmodus), was generell als negativer Anreiz für die versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen interpretiert wird (Buchholz-Will 1992).

Ein Einkommensvergleich von Haushalten macht dies deutlich: Das Jahres-Nettoeinkommen eines Paares mit zwei Kindern, bei dem die Frau geringfügig arbeitet, ist um rund 2.000 DM höher, als bei einem Paar, bei dem die Frau versicherungspflichtig arbeitet und ein Bruttoeinkommen erzielt, das etwa 5.500 DM über dem durch geringfügige Beschäftigung zu erzielendem Einkommen liegt. Die Abgabenquote des Haushaltsmodells mit dem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis ist damit rund 10 Prozentpunkte geringer als die mit dem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis. Dies kommt dadurch zustande, daß Haushalte mit einem sozialversicherungspflichtigen und einem sozialversicherungsfreien Beschäftigten von einer „dreifachen“ Abgabenbefreiung profitieren: Einerseits genießt das Paar Steuererleichterungen im Rahmen des Ehegattensplittings, welches eigentlich den Einkommensverlust des Haushalts aufgrund der Nicht-Erwerbstätigkeit eines Ehepartners ausgleichen soll. Andererseits übt die Ehefrau, eine (geringfügige) Beschäftigung aus, für die sie - aufgrund der Pauschalisierung der Einkommenssteuer durch die Arbeitgeber - keine weiteren Steuern zahlt. Zudem „entfallen“ für Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung jegliche Beiträge zur Sozialversicherung.

<b>Tabelle 1: Variationen des Haushaltseinkommens und der Abgabenquote für Haushalte mit geringfügig und sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ehefrau</b>			
<b>Haushaltssituation: Jahreseinkommen des Ehemannes von 52.526 DM +</b>	<b>Jahreshaushaltseinkommen des Paares (Brutto) (DM)</b>	<b>Jahreshaushaltseinkommen des Paares mit zwei Kindern (Netto) (DM)</b>	<b>Netto als % des Brutto- Einkommens</b>
<b>nicht erwerbstätige Ehefrau</b>	52.526	41.364	78,75
<b>geringfügig erwerbstätige Ehefrau mit Jahreseinkommen (DM) - von 7.320</b>	59.846	48.684	81,53
<b>sozialversicherungspflichtig erwerbstätige Ehefrau mit Jahresbruttoeinkommen (DM) - von 12.971 - von 25.942</b>	65.497 78.468	46.649 53.264	71,22 67,88

Die Einkommensangaben basieren auf den durchschnittlichen Bruttoeinkommen für Männer von 70.034 DM und für Frauen von 51.884 DM im Jahr 1995 in den alten Bundesländern (Statistisches Bundesamt); Das hier zugrunde gelegte Einkommen des Mannes entspricht 75% dieses durchschnittlichen Einkommens und „simuliert“ ein relativ „niedriges“ Einkommen. Die sozialversicherungspflichtigen Einkommen für Frauen entsprechen 25% bzw. 50% des durchschnittlichen Einkommens für Frauen und simulieren damit „Teilzeitbeschäftigungen“. Für die Berechnung der Netto-Einkommen wurden sowohl die Arbeitnehmerbeiträge zur Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung abgezogen. Zur Berechnung der Lohnsteuer wurden dabei lediglich Freibeträge für Werbungskosten, Sonderausgaben und Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt. Ferner wurde Kinder-

geld für zwei Kinder bei allen Haushaltseinkommen zum Nettoeinkommen hinzugerechnet. Das Einkommen für geringfügige Teilzeitbeschäftigung ist monatlich mit 610 DM bzw. jährlich mit 7.320 DM entsprechend der Regelung von 1997 veranlagt.

Die Entscheidung eines Paares für das modernisierte Ernährermodell in der Version „Vollzeitjob des Mannes plus geringfügige Beschäftigung der Frau“ ermöglicht kurzfristig eine relativ starke Steigerung des Haushaltseinkommens - im Vergleich zur Nicht-Erwerbstätigkeit der Ehefrau, aber auch im Vergleich zu deren sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Langfristig ist eine solche Entscheidung jedoch mit hohen sozialen Risiken verbunden. Gleichzeitig gehen den Sozialversicherungen durch die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse Beitragseinnahmen „verloren“. Dies ist um so gravierender, je mehr sozialversicherungsfreie Beschäftigung es gibt, bzw. je mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in entsprechende „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wird.

### *Individuelle Risiken der sozialen Sicherung*

Die sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik basieren sowohl auf dem analytischen Konzept des Normalarbeitsverhältnisses als auch auf dem des männlichen Familienernährers (Hinrichs 1996: 102). Beide Phänomene weisen jedoch aufgrund sozioökonomischer Wandlungsprozesse zunehmende Erosionstendenzen auf. Die Reformen der sozialen Sicherungssysteme tragen diesen veränderten Lebens- und Beschäftigungsbedingungen bislang jedoch kaum Rechnung. Die Folge ist eine Zunahme sozialer Risiken - auch für geringfügig Beschäftigte und ihre Familien.

Einerseits deuten steigende Scheidungsraten an, daß die lebenslange soziale Absicherung über den Ehemann für immer weniger Frauen greift. Nach dem derzeitigen Trend werden etwa 30 % aller geschlossenen Ehen wieder geschieden (Statistisches Bundesamt 1997: 37). Im Falle einer Scheidung haben geringfügig beschäftigte Frauen jedoch weder ein ausreichendes Einkommen noch sind sie für das Alter hinreichend abgesichert. Andererseits kann die sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit von nur einem Partner über längere Zeiträume hinweg auch durchaus Risiken für die Alterssicherung von Paaren beinhalten, die sich nicht trennen. Die hohe Arbeitslosigkeit und die dadurch bedingte Zunahme diskontinuierlicher Erwerbsverläufe auch von „Ernährern“ gefährdet den kontinuierlichen Erwerb von existenzsichernden Familieneinkommen. In Abhängigkeit davon wird - insbesondere für Niedriglohnempfänger - auch der Erwerb von Rentenansprüchen oberhalb der Armutsgrenze in Frage gestellt (Hinrichs 1996: 105). Im Falle der Hinterbliebenenrenten für Witwen verschärft sich dieses Problem noch. Insgesamt sind Frauen daher überdurchschnittlich häufig von Al-

tersarmut betroffen (vgl. Pfaff 1992: 431-438). Die besondere „Gefahr“ der Altersarmut für sozialversicherungsfrei Beschäftigte wird dadurch demonstriert, daß für immerhin 18 % der Haushalte mit einem geringfügig Beschäftigten das von diesem erzielte Einkommen mehr als 20 % des Haushaltseinkommens ausmacht (Ochs 1996: 170). Das bedeutet, daß ein Fünftel der geringfügig Beschäftigten in Haushalten mit relativ niedrigem Einkommen leben, obwohl der Partner von Personen mit ausschließlich geringfügiger Beschäftigung fast immer erwerbstätig ist (85,5 %) (Ochs 1996: 172).

Neben den skizzierten Risiken, die mit sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen einhergehen, liegen weitere „Nachteile“ dieser Beschäftigungsform vor allem in den dadurch indirekt entstehenden Kosten für die öffentliche Hand.

### *„Einnahmeausfälle“ durch sozialversicherungsfreie Beschäftigung*

Die oben aufgezeigte „Subventionierung“ sozialversicherungsfreier Beschäftigung bedeutet für die Sozialversicherungen immense Einnahmeausfälle. Wie hoch diese Beitragsausfälle tatsächlich sind, kann jedoch nur geschätzt werden. Die ISG-Studie beziffert die Einnahmeausfälle rechnerisch auf 16 Mrd. DM jährlich, wovon allein der Rentenversicherung etwa 7,7 Mrd. DM zufließen würden. (zitiert nach Bogai/Classen 1998).

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß durch die Ausweitung der Sozialversicherungspflicht - sofern diese mit dem Erwerb von Leistungsansprüchen gekoppelt ist - auch Kosten entstehen würden. Die Höhe der dadurch zu erwartenden Ausgaben sind jedoch kaum zu evaluieren. Allein bei der Krankenversicherung ist kaum mit Mehrausgaben zu rechnen, da nahezu für alle geringfügig Beschäftigten auch jetzt bereits Krankenversicherungsschutz besteht und lediglich die Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle hinzukäme. „Originäre“ Ansprüche auch der geringfügig Beschäftigten in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung würden jedoch sicherlich die Ausgaben in diesen Systemen erhöhen. Da sich auch Anwartschaften aus früheren oder späteren Arbeitsverhältnissen durch die Einbeziehung der geringfügigen Tätigkeiten verlängern, würden die erworbenen Rentenansprüche zahlreicher Frauen insgesamt „überproportional“ steigen (Bogai/Classen 1998: 115). Dies könnte jedoch wiederum andere Sicherungssysteme entlasten. Langfristig wäre beispielsweise durch die Erhöhung der Rentenansprüche von Frauen mit einer Verringerung der Zahl der Sozialhilfeempfänger zu rechnen (Seifert 1996: 188). Über die Steuerausfälle durch geringfügige Beschäftigung liegen keinerlei Annahmen vor, da hier die jeweilige Haushaltssituation der geringfügig Beschäftigten einbezogen wie auch die gegenwärtige Abführung der Pauschalsteuer durch die Arbeitgeber „gegengerechnet“ werden müßte (Deutscher Bundestag 1996).

Sowohl die Risiken der sozialen Sicherung der geringfügig Beschäftigten als auch die Einnahmeausfälle in den Sozialversicherungen stärken damit die Forderungen nach einer Reform der derzeitigen Regulierung. Um einen Überblick über „alternative“ Regulierungen und deren Auswirkungen zu erhalten, soll im folgenden ein Vergleich der Regulierung geringfügiger Beschäftigung in neun weiteren europäischen Ländern erfolgen.

## **2 Regulierung und Verbreitung geringfügiger Beschäftigung in zehn europäischen Ländern**

In den verschiedenen Ländern gibt es sehr unterschiedliche Definitionen dazu, was als geringfügiges Arbeitsverhältnis zu betrachten ist. Der Einfachheit halber werden die verschiedenen Regulierungen tabellarisch in einer Übersicht zusammengefaßt (siehe Schaubild 1).

<b>Schaubild 1: Regulierung geringfügiger Teilzeitarbeit in zehn europäischen Ländern</b>	
<b>1. Regulierungen als Anreize</b>	
	<i>a. einkommens- und arbeitszeitbezogen</i>
Deutschland	
Niederlande	<p>In den Niederlanden gibt es keine eindeutige bzw. zusammenfassende Regulierung geringfügiger Beschäftigung. Als Anreiz dürfte vor allem der Arbeitgeberfreibetrag zur gesetzlichen Krankenversicherung zu verstehen sein. Weitere einkommensbezogene Geringfügigkeitsgrenzen sind jedoch so niedrig, daß sie nicht als „Anreize“ für geringfügige Beschäftigung interpretiert werden können:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Für die gesetzliche Krankenversicherung gilt ein Beitragsfreibetrag für Arbeitgeber in Höhe von 54 hfl (ca. 47 DM) pro Tag</li> <li>- Einkommen unter 102 Dfl (ca. 89 DM) pro Monat sind für Arbeitnehmer von der Beitragspflicht zur Arbeitsunfähigkeitsversicherung befreit.</li> </ul> <p>Die gleiche Einkommensgrenze gilt für die Befreiung der Arbeitgeber ihren anteiligen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung (General Unemployment Fund); für die Arbeitnehmer gibt es hier keine Befreiung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Volle Ansprüche auf Arbeitslosengeldzahlungen (70% des Gehalts) werden nur durch eine Mindestanzahl von je 52 Tagen in 4 der vorangegangenen 5 Jahre erworben</li> <li>- Die tarifpolitische Praxis, Arbeitsverhältnisse unter 12 Stunden pro Woche als geringfügig einzustufen und diese von spezifischen tariflichen Leistungen auszuschließen, muß daher als weiterer zentraler Anreiz für Arbeitgeber gewertet werden</li> </ul>
Spanien	<p>Die einkommensbezogenen Geringfügigkeitsgrenzen in der Sozialversicherung variieren je nach beruflichen Status (und Alter für gewerbliche Arbeitnehmer). Die entsprechenden Grenzen liegen zwischen 58.590 PTS (ca. 650 DM) und 113.070 PTS (ca. 1.256 DM) pro Monat für verschiedene Gruppen</p> <p>Teilzeitarbeitnehmer mit weniger als 12 Stunden vertraglicher Arbeitszeit pro Woche oder 48 pro Monat müssen keine Beiträge zur Sozialversicherung entrichten</p>
	<i>b. arbeitszeitbezogen</i>
Dänemark	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Für Arbeitsverhältnisse unter 39 Stunden monatlich werden keine Beiträge für die erwerbsbezogene Altersrente (supplementary labour market pension) bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern erhoben</li> <li>- Für die Beitrittsmöglichkeit zur bzw. den Erwerb von Leistungsansprüchen in der Arbeitslosenversicherung muß ein Minimum von 16 Arbeitsstunden pro Woche nachgewiesen werden (In der überwiegend durch öffentliche Fonds finanzierten Arbeitslosenversicherung sind die Beiträge der Arbeitnehmer sehr gering)</li> </ul>
	<i>c. einkommensbezogen</i>
Österreich	Für Einkommen unter ATS 3.600 (ca. 502 DM) monatlich bzw. unter ATS 43.200 (ca. 6.035 DM) jährlich, werden keine Sozialversicherungsbeiträge erhoben
UK	Für Einkommen unter 61 Pfund wöchentlich (ca. 683 DM monatlich) werden keine Sozialversicherungsbeiträge erhoben
<b>2. Regulierungen als Restriktionen</b>	
	<i>a. arbeitszeitbezogen</i>
Schweden	<p>Es gibt keine spezifischen Regelungen der Steuerbefreiung für Einkommen durch geringfügige Arbeitsverhältnisse;</p> <p>Die Leistungsberechtigung für Arbeitslosengeld (steuerfinanziert) wird jedoch erst ab einer Mindestarbeitszeit von 17 Stunden pro Woche erworben;</p>
Frankreich	Es gibt weder für Arbeitnehmer noch für Arbeitgeber eine Befreiung von der Beitragspflicht zu den Sozialversicherungen; Sozialversicherungsschutz, d.h. Leistungsansprüche, werden allerdings erst ab einer Mindestarbeitszeit von 16 Stunden pro Woche bzw. 800 Stunden pro Jahr erworben
Belgien	Arbeitsverhältnisse mit weniger als 3 Arbeitsstunden pro Tag bzw. mit weniger als ein Drittel der gesetzlich regulierten Arbeitszeit sind gesetzlich verboten
Portugal	Alle Teilzeitarbeitsverhältnisse werden (proportional zum Einkommen) exakt wie Vollzeitarbeitsverhältnisse behandelt, i.e. es werden Sozialversicherungsbeiträge ab der „ersten“ Arbeitsstunde gezahlt, Ansprüche auf Arbeitslosengeld können jedoch nur dann geltend gemacht werden, wenn 540 Arbeitstage in den der Arbeitslosigkeit vorangegangenen zwei Jahren nachgewiesen werden

Quelle: IAT Forschungsbericht „Incentives for particular Employment Patterns in European Tax and Social Security Systems“, verschiedene Länderberichte, forthcoming Sept. 1998

Generell kann man Geringfügigkeitsgrenzen unterscheiden, die einkommensbezogen, arbeitszeitbezogen oder auch beides sind. Entsprechend werden Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Minimums einer bestimmten Wochenstundenzahl oder eines bestimmten Einkommens als „geringfügig“ definiert. Im Zusammenhang mit der Definition eines Geringfügigkeitsstatus stehen meist spezifische gesetzliche Regelungen hinsichtlich der Beiträge zu den Sozialversicherungen bzw. des Erwerbs von Leistungsansprüchen. Hinzu kommen oftmals tarifpolitische Regelungen oder Praktiken, welche für die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse spezifische Bedingungen festlegen. Explizite Regelungen hinsichtlich der Lohn- bzw. Einkommenssteuerpflicht für geringfügig Erwerbstätige sind jedoch nur in der Bundesrepublik vorgesehen.

Wesentlich ist, ob die so als „atypische“ Arbeitsverhältnisse definierten geringfügigen Beschäftigungen im Vergleich zu „regulären“ Beschäftigungsverhältnissen relative Kosten-/Einkommensvorteile für Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer beinhalten. Falls dem so ist, sind die Regulierungen als „Anreize“ für das Angebot bzw. die Nachfrage bezüglich geringfügiger Arbeitsverhältnisse zu interpretieren. Entsprechende Regulierungen finden wir in Deutschland, in den Niederlanden, Spanien, Dänemark, Österreich und dem Vereinigten Königreich.

Regulativ definierte Grenzen können jedoch ebenso als Restriktionen für die Inanspruchnahme geringfügiger Arbeitsverhältnisse wirken, wenn sie geringfügig Erwerbstätige „benachteiligen“, also z.B. mittel- oder langfristig von bestimmten sozialstaatlichen Leistungen wie Arbeitslosengeld oder Renten ausschließen, ohne relative Kosten- bzw. Einkommensvorteile, die als kurzfristige Anreize wirken, bereitzustellen. Restriktive Regulierungen entsprechend dieser Definition gibt es in Schweden und Frankreich. Ein generelles Verbot von Arbeitsverhältnissen unter einer bestimmten Mindestarbeitszeit im Arbeitsrecht kann als Extremform der Regulierung gegen geringfügige Beschäftigung bewertet werden. Für diese Regulierungsform steht Belgien. Eine weitere Regulierungsvariante ist die absolute „Gleichbehandlung“ kurzer und langer Arbeitsverhältnisse, wie sie in Portugal zu finden ist.

Mehrheitlich lassen sich die untersuchten europäischen Länder damit in zwei Gruppen einteilen, je nachdem, ob sie positive oder negative Anreize für geringfügige Beschäftigung beinhalten. Die Frage ist nun, ob sich Anreizregulierungen oder Restriktionen für geringfügige Beschäftigungen auch tatsächlich auf die Zahl bzw. den Anteil geringfügig Beschäftigter in den jeweiligen Ländern auswirken.

Zunächst kann man feststellen, daß die unterschiedlich regulierten Arbeitsverhältnisse mit extrem kurzen Arbeitszeiten in Europa insgesamt ein relativ verbreitetes Phänomen darstellen. Anhand der Arbeitszeitstatistik auf der Basis des European Labour Force Survey von 1996 (1995) kann man sehen, daß allein in zehn europäischen Ländern mehr als fünf Millionen Menschen Wochenarbeitszeiten von weniger als 15 Stunden pro Woche haben. Häufigkeit und Relevanz der kurzen Teilzeit variiert jedoch von Land zu Land: Großbritannien stellt mit fast zwei Millionen Erwerbstätigen, die weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten, den absoluten Spitzenreiter dar. In der Bundesrepublik gibt es jeweils weit über eine Million und in den „kleinen“ Niederlanden immerhin nahezu eine Million Menschen mit extrem kurzen Wochenarbeitszeiten. Um die Bedeutung der extrem kurzen Teilzeitarbeit für die Beschäftigung insgesamt in einem Land beurteilen zu können, sind die absoluten Zahlen ihrer Verbreitung jedoch wenig aussagefähig. Hier ist vielmehr der relative Anteil an der Beschäftigung von Interesse. Da sich die geringfügige Beschäftigung auf Männer und Frauen sehr ungleich verteilt, muß zudem die Geschlechterspezifität berücksichtigt werden.

Der Anteil der geringfügig beschäftigten Männer an den männlichen Beschäftigten insgesamt zeigt, daß diese Beschäftigungsform für Männer in den meisten Ländern nahezu unbedeutend ist (unter einem Prozent). Allein in den Niederlanden und Dänemark wird mit 6 respektive 7 Prozent, und in weit geringerem Umfang in Schweden und Spanien mit etwa 2 Prozent, ein nennenswerter Beschäftigungsanteil notiert. Kurze Teilzeit ist damit also auch in den anderen europäischen Ländern überwiegend „weiblich“.

Hinsichtlich der Relevanz geringfügiger Teilzeitarbeit für die Frauenbeschäftigung insgesamt kann man grob drei Ländergruppen unterscheiden: In Österreich, Belgien, Frankreich und Schweden ist kurze Teilzeitarbeit eher ein Randphänomen. Hier arbeiten jeweils weniger als 5 Prozent aller beschäftigten Frauen weniger als 15 Stunden pro Woche. In Spanien, Deutschland und Dänemark stellen die geringfügig teilzeitbeschäftigten Frauen eine nennenswerte Minderheit mit einem Beschäftigungsanteil von über 5 bis 10 Prozent. Im Vereinigten Königreich sowie in den Niederlanden kann man mit gewissem Recht davon sprechen, daß kurze Teilzeitarbeit eine bedeutende Form der Frauenerwerbstätigkeit ist. Hier sind über 14 respektive 23 Prozent aller beschäftigten Frauen weniger als 15 Stunden pro Woche erwerbstätig.

**Tabelle 2: Männer und Frauen mit Arbeitszeiten von unter 15 Stunden pro Woche in Tausend sowie in % der Beschäftigten 1996**

	<i>Männer</i>		<i>Frauen</i>	
	Tsd.	%	Tsd.	%
Portugal	5,28	0,3	37,88	2,6
Österreich	11,76	0,7	47,11	3,5
Belgien	8,03	0,4	47,37	3,7
Frankreich	72,98	0,8	363,23	4,3
Schweden*1	38,90	2,2	81,80	4,5
Spanien	51,88	3,0	103,78	5,6
Deutschland*	191,09	1,0	1069,60	7,7
Dänemark	92,41	7,2	105,84	9,5
UK*	382,75	3,3	1531,62	14,4
Niederlande	222,11	6,2	576,76	23,0
Summe	1077,19		3964,99	

1 gilt für Beschäftigte mit weniger als 16 Std. pro Woche

\* bezieht sich auf 1995

Quelle: Eurostat, Labour Force Survey 1996

Die Interpretation von Regulierung und Verbreitung geringfügiger Beschäftigung in zehn europäischen Ländern läßt folgenden Schluß zu: Insgesamt kann von einem starken Zusammenhang zwischen der „Anreizstruktur“ der jeweiligen Regulierungen und einer „starken“ oder „schwachen“ Vorbereitung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in den verschiedenen Ländern ausgegangen werden: Alle Länder mit relativ hohen Anteilen geringfügiger Beschäftigung wie Niederlande, UK, Dänemark, Deutschland und Spanien haben Regulierungen, welche „Anreize“ für geringfügige Beschäftigung beinhalten. Restriktionen für geringfügige Beschäftigung finden wir dagegen in allen Ländern mit relativ niedrigen Anteilen geringfügiger Beschäftigung, wie Schweden, Frankreich und Belgien. Die einzige Ausnahme bzw. das einzige Land mit einer „Anreizregulierung“, aber einem geringen Anteil geringfügiger Teilzeit, ist Österreich. Die Möglichkeiten der Regierungen bzw. des Staates, die Beschäftigungsstruktur, d.h. den Anteil von atypischen bzw. „kurzen“ und sozial prekären Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen überhaupt zu beeinflussen, sind demnach relativ hoch einzuschätzen.

### **3 Steuerungspotential gesetzlicher Regulierungen für geringfügige Beschäftigung**

Offenbar beeinflussen relative Kosten- bzw. Einkommensvorteile für geringfügige Beschäftigung im Vergleich mit regulärer (Teilzeit-)Beschäftigung Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehme-

rentscheidungen zu Gunsten dieser Erwerbsform. Die Gewährung entsprechender „Vorteile“ bzw. Sonderkonditionen durch die gesetzliche Regulierung geht deshalb im allgemeinen mit einer hohen Zahl „kurzer“ Teilzeitverhältnisse einher, während das Fehlen entsprechender Anreize - also die Kosten- bzw. Einkommensparität von langer und kurzer Teilzeit - im allgemeinen einen nur geringen Anteil „kurzer“ Teilzeitverhältnisse an der Beschäftigung zur Folge hat. Durch staatliche Regulierung kann also die Verbreitung „kurzer“ Teilzeitarbeit erfolgreich gesteuert werden.

Kurzfristige ökonomische Kosten-Nutzen-Kalküle sind jedoch nicht die einzige Motivation für Erwerbsentscheidungen der Frauen bzw. der Haushalte oder für Beschäftigungsentscheidungen der Arbeitgeber. Die Anreizstrukturen aufgrund der disproportionalen arbeitszeit- oder einkommensbezogenen Belastungen können daher durchaus in mehr oder weniger starkem Umfang von anderen Einflußfaktoren überlagert werden. Die „Feindifferenzierungen“, d.h. die Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Anteile der geringfügigen Beschäftigung innerhalb der Ländergruppen mit bzw. ohne Anreize für geringfügige Beschäftigung sind nicht allein durch die spezifischen Regulierungen bzw. die relative Höhe der finanziellen Anreize zu erklären.

Ohne eine dezidierte Analyse anzustrengen zu können, muß in diesem Zusammenhang auf einige der Faktoren verwiesen werden, die im allgemeinen zur Erklärung unterschiedlicher Frauenerwerbsquoten bzw. Teilzeitquoten im Ländervergleich herangezogen werden. In z.T. modifizierter Form können diese Faktoren auch unterschiedlichen Quoten geringfügiger Beschäftigung an der Frauenbeschäftigung innerhalb der Ländergruppe mit Anreizregulierungen bzw. innerhalb der Ländergruppe mit restriktiven Regulierungen erklären: die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation (der Nachfrage nach Arbeitskräften in Form bestimmter Beschäftigungstypen), die Einkommensstruktur (die Entwicklung des Einkommens des „Ernährers“ beeinflusst die Notwendigkeit des Zuverdienstes), die Größe des Dienstleistungssektors (insbesondere persönliche und haushaltsbezogene Dienstleistungen haben einen hohen Bedarf an geringfügig Beschäftigten), die allgemeine Wertorientierung gegenüber der (Vollzeit-) Erwerbstätigkeit von Müttern, das Vorhandensein von Kinderbetreuungseinrichtungen usw. (ausführlich siehe Schmidt 1994; Schmal 1997; Bothfeld 1997; Rubery/Fagan/Smith 1995). Die gesetzliche Regulierung in Form von Anreizen oder Restriktionen ist jedoch in jedem Fall ausschlaggebend für einen generell hohen oder niedrigen Anteil geringfügiger Beschäftigung in einem Land und „dominiert“ damit die genannten strukturellen Einflüsse.

#### **4 Fazit**

Der Vergleich der Regulierungen geringfügiger Beschäftigung in zehn europäischen Ländern hat gezeigt, daß die Steuerung „kurzer“ Teilzeitarbeitsverhältnisse durch Regulierung im Sinne von „mehr“ oder „weniger“ möglich ist. Ausschlaggebend dabei erscheint, ob generell Anreize oder Restriktionen für diese Beschäftigungsform für Arbeitgeber oder Arbeitnehmer bestehen. Dies gilt auch, wenn die relativen Kosten- bzw. Einkommensvorteile erst in Zusammenhang mit der Gestaltung der Tarifbeziehungen in Folge von Exklusionsstrategien geringfügig Beschäftigter oder in Zusammenwirken mit weiteren Regulierungen im Steuersystem realisiert werden. Wie der Ländervergleich ebenfalls zeigt, entwickelt sich der Umfang geringfügiger Beschäftigung und die „Höhe“ der Anreize jedoch nicht im Verhältnis eins zu eins, sondern wird durch weitere strukturelle Faktoren mit beeinflußt.

Für die deutsche Reformdiskussion bedeutet dies, daß allein eine Verringerung der ökonomischen Anreize für geringfügige Beschäftigung ohne die grundsätzliche Beseitigung der Anreizregulierung nicht zwangsläufig zu einer deutlichen Verringerung dieses Beschäftigungstyps führen würde. Sollten daher die mit dieser Beschäftigungsform verbundenen sozialen Risiken sowie die Einnahmeausfälle in den Sozialversicherungssystemen doch zu einer Verstärkung der Reformtendenzen mit dem Ziel der Einschränkung sozialversicherungsfreier Beschäftigung führen, müßte man eine gänzlich andere Regulierungspraxis einführen.

Dabei bieten sich Schweden und Frankreich als „Modells of Good Practice“ an. Hier ist die „kurze“ Teilzeit relativ gering verbreitet, da durch die Einbeziehung auch der „kurzen“ Teilzeitarbeitsverhältnisse in die Sozialversicherungspflicht keine Verzerrung hinsichtlich der relativen Kosten oder Einkommen im Vergleich mit „langen“ Teilzeitarbeitsverhältnissen entsteht. Zudem wirken jedoch Regulierungen, welche den Zugang zu Sozialleistungen an Mindestarbeitszeiten knüpfen, als Anreize für „lange“ Teilzeit. Dies erscheint als „idealer“ Weg, die Flexibilität, die durch geringfügige Beschäftigung entsteht, dort zu erhalten, wo sie nicht über andere Formen der Arbeitsorganisation erreicht werden kann. Gleichzeitig aber wird das Entstehen von Beschäftigungsverhältnissen angeregt, die eine stärker eigenständige und sozial abgesicherte Lebensführung ermöglichen.

## Literatur

- Atkinson, A. et al., 1995: Income Distribution in OECD Countries. Evidence from the Luxembourg Income Study. OECD Paris.
- Bogai, D./Classen, M., 1998: Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung? In: Sozialer Fortschritt 5, 112-117.
- Bundesministerium der Finanzen, 1997: Einkommen und Lohnsteuer. Bonn.
- Bothfeld, S., 1997: Teilzeitarbeit für alle? WZB Discussion Papers FS 97-205. Deutscher Bundestag: Drucksache 13/4306.
- Escott, K and Whitfield, D., 1995: The gender impact of CCT in local government. Equal Opportunities Commission Research Discussion Series. Manchester.
- Friedrich, W., 1989: Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Bonn.
- HBV, 1997: Pauschalkräfte. Eingruppierung und Arbeitszeit. Eine Arbeitshilfe für Betriebsräte im Einzelhandel Nordrhein-Westfalen.
- Hinrichs, K., 1996: Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik. In: Sozialer Fortschritt 4, 102- 107.
- IAB Kurzbericht, 1996. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. Nr. 2/31.1.1996.
- Kirsch, J. et al., 1998: Arbeitszeitarangements und Beschäftigung im Dienstleistungssektor am Beispiel des Einzelhandels - ein europäischer Vergleich. IAT Forschungsbericht.
- Maier, Friederike/Rapp, Zorica, 1995: Women and the Employment Rate: The Causes and Consequences of Variations in Female Activity and Employment Patterns in Germany. Report for the EC-Network „Women and Employment“. Berlin.
- Ochs, Christiane, 1996: Nur ein kleiner Zuverdienst? Geringfügige Arbeitsverhältnisse. In: Pohl, Gerd/Schäfer, Claus (Hrsg.): Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit. Hamburg, 162-177.
- Pfaff, Anita, 1992: Feminisierung der Armut durch den Sozialstaat? In: Leibfried, Stephan/Voges, Wolfgang (Hrsg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Sonderheft 32, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 421-446.
- Pfau-Effinger, B., 1994: Erwerbspartnerin oder berufstätige Ehefrau? In: Soziale Welt 45, 322-373.
- Rubery, J./Fagan, C./Smith, M., 1995: Changing Patterns of Work and Working Time in the European Union and the Impact on Gender Divisions. Report for the Equal Opportunities Unit, DGV.
- Rohr, Katrin/Heyer, Gerd , 1996: Differenzierte Betrachtung. In: Bundesarbeitsblatt H.6, 9-16.
- Schmal, Andreas ,1997: Teilzeitbeschäftigung. Motive, Präferenzen und Barrieren aus der Sicht von Arbeitnehmern. Frankfurt.
- Schmidt, Manfred G., 1993: Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Industrieländervergleich. Opladen.
- Seifert, H., 1996: Sozialversicherungsfreie Beschäftigung: Verlierende und Gewinnende. In: Soziale Sicherheit, 5, 184-189.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), 1997: Daten Report. Bonn.
- Weinkopf, C., 1997: Geringfügige Beschäftigung. Rechtliche Gestaltung, empirische Befunde, Gestaltungsvorschläge. Graue Reihe: Projektberichte des Instituts Arbeit und Technik. Gelsenkirchen. In: Soziale Sicherheit 5, 184-189.