

Ist eine Geringfügigkeitsgrenze unverzichtbar? Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern

*Vortragsmanuskript
zur Tagung der Arbeiter- und Angestelltenkammer
„Geringfügige Beschäftigung“ am 9. März 1999 in Bremen*

Im Mittelpunkt meines Beitrags steht der Vergleich der Regelung geringfügiger Beschäftigung in Deutschland mit den Regelungen in anderen europäischen Ländern.¹ Dieser basiert auf den Ergebnissen eines internationalen Kooperationsprojektes, das vom Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen im Jahre 1998 abgeschlossen worden ist.²

Der internationale Vergleich bezieht sich auf die bisherigen Regelungen der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland. Ich beziehe aber auch die Situation nach der zum 1. April 1999 in Kraft tretenden Reform der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland mit ein. Sie beinhaltet u.a. folgende Eckpunkte:

- Festschreibung der Geringfügigkeitsgrenze auf einheitlich 630 DM Monatslohn für Ost- und Westdeutschland;
- ArbeitgeberInnen müssen fortan für jede Arbeitsstunde Sozialversicherungsbeiträge entrichten; unterhalb von 630 DM allerdings nur 12 % an die Rentenversicherung und 10 % an die gesetzliche Krankenversicherung, sofern die Beschäftigten bereits zuvor in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert waren (z.B. als mitversicherte Familienangehörige);
- Im Unterschied zum ursprünglichen Entwurf sollen nunmehr die Beschäftigten aus den Arbeitgeberbeiträgen zur Rentenversicherung gewisse Leistungsansprüche erwerben; einen vollen Anspruch auf alle Leistungen erwerben sie jedoch nur, wenn sie freiwillig weitere 7,5 % Rentenversicherungsbeitrag entrichten;
- Die bisher oft von Arbeitgebern entrichtete Pauschalsteuer entfällt. Einkünfte aus geringfügiger Beschäftigung müssen individuell versteuert werden. Dies gilt allerdings - auch bei Verheirateten - nur, wenn neben dem Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung weitere Einkünfte erzielt werden. Anderenfalls bleibt das Einkommen steuerfrei.

Die bisherige Beitragsfreiheit geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in der Sozialversicherung entfällt also; gleichwohl bleiben aber gewisse arbeits-, steuer- und

¹ Vgl. hierzu ausführlicher: Bittner, S. / Dingeldey, I. / Strauf, S. / Weinkopf, C. (1998): Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-02. Gelsenkirchen.

² Vgl. hierzu: Institut Arbeit und Technik (1998): Tax and Social security System and Redistribution of Working Time. Forschungsbericht. Gelsenkirchen.

sozialversicherungsrechtliche Sonderregelungen für Arbeitsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen unterhalb von 630 DM bestehen.

Für diese Sonderregelungen werden unterschiedliche Argumente angeführt - u.a. Verwaltungsvereinfachung, ein geringeres Schutzbedürfnis der Beschäftigten, der Charakter des Arbeitseinkommens als "Taschengeld" oder "Zuverdienst" sowie die Interessen der Unternehmen an der Flexibilität und den Kostenvorteilen dieser Beschäftigungsform.

Vergleicht man die bisherigen Regelungen der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland (Sozialversicherungsfreiheit von Arbeitsverhältnissen unterhalb eines Monatseinkommens von 630 DM (Westdeutschland) bzw. 530 DM (Ostdeutschland) mit Regelungen in anderen europäischen Ländern, so fällt auf, daß es eine explizite Geringfügigkeitsgrenze bei einem vergleichbaren Monatseinkommen wie in Deutschland nur noch in Großbritannien gibt.

Alle anderen Länder haben entweder eine generelle Sozialversicherungspflicht für jede Arbeitsstunde oder unterschiedliche, meist erheblich niedrigere Freigrenzen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Regulierungen in anderen europäischen Ländern

Land	Besonderheiten
<i>Generelle Beitragspflicht zu allen Sozialversicherungen</i>	
Belgien	Verbot von Arbeitsverhältnissen unter 3 Std./Tag
Schweden	Mindestgrenze für Arbeitslosenunterstützung
Portugal	Mindestgrenze für Arbeitslosenunterstützung
Frankreich	Mindestgrenze für Leistungsansprüche
<i>Unterschiedliche Sozialversicherungsfreigrenzen</i>	
Niederlande	unterschiedliche Grenzen für ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen in verschiedenen Versicherungszweigen
Dänemark	generelle Beitragspflicht mit Ausnahme der Rentenversicherung
Spanien	generelle Beitragspflicht mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung
Österreich	unterschiedliche Regelungen für ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen
<i>Allgemeine Sozialversicherungsfreigrenze</i>	
Großbritannien	nur einkommensbezogene Grenze (ca. 683 DM)

Quelle: Bittner/Dingeldey/Strauf Weinkopf 1998

Kurze oder geringfügige Teilzeitarbeitsverhältnisse in den hier untersuchten Ländern unterscheiden sich überdies nicht nur danach, ob sie ganz oder teilweise von der Beitragspflicht zur Sozialversicherung befreit sind, sondern auch bezogen auf die individuelle soziale Absicherung der so Beschäftigten. Wie bereits ausgeführt, entstanden in Deutschland durch geringfügige Beschäftigung bislang keinerlei Leistungsansprüche an die Sozialversicherungen. Die soziale Absicherung geringfügig Beschäftigter wurde allenfalls über die Mitversicherung bei Angehörigen gewährleistet.

Demgegenüber haben die meisten anderen europäischen Länder in ihren Sozialversicherungssystemen eine Mischung von Beitrags- und Steuerfinanzierung der Leistungen, was oft damit einhergeht, daß Leistungsansprüche wie Krankenversorgung oder Rente nicht zwingend daran geknüpft sind, daß eigene Beiträge entrichtet worden sind. So gewähren etwa Großbritannien, die Niederlande oder Dänemark ihren BürgerInnen (Wohnbevölkerung) verschiedene Sozialleistungen wie etwa eine Grundrente und/oder Leistungen des staatlich finanzierten Gesundheitssystems als eine Art Grundsicherung. Dies gewährleistet, daß auch Nichterwerbstätige oder eben geringfügig Beschäftigte entsprechende Ansprüche haben.

Umgekehrt führt die Zahlung von Sozialversicherungsabgaben für jede Arbeitsstunde in einigen Ländern nicht automatisch dazu, daß die ArbeitnehmerInnen dadurch auch entsprechende Leistungsansprüche erwerben. Diese werden teilweise erst oberhalb bestimmter Arbeitszeit- bzw. Einkommengrenzen gewährt, was einen Anreiz zur Überschreitung dieser Grenzen bietet.

Nach der Reform der geringfügigen Beschäftigung ab April 1999 läßt sich die deutsche Regelung am ehesten in die Kategorie „unterschiedliche Sozialversicherungsfreigrenzen“ einordnen. Dabei bleibt die soziale Absicherung geringfügig Beschäftigter im Vergleich zu anderen Ländern weiterhin eher dürftig. Darüber hinaus werden die Anreize sowohl für ArbeitgeberInnen als auch und insbesondere für Beschäftigte nicht beseitigt, geringfügige Beschäftigung zu bevorzugen. Auf seiten der Beschäftigten sind in diesem Zusammenhang vor allem die Steuerfreiheit und die Beitragsfreiheit der 630 DM-Jobs als Anreize hervorzuheben.

Es stellt sich nun die Frage, ob und wie die jeweiligen Regulierungen die Verbreitung geringfügiger Teilzeitarbeitsverhältnisse in den einzelnen Ländern beeinflussen. Grundsätzlich wäre zu erwarten, daß die Möglichkeit der Einsparung von Beiträgen zur Sozialversicherung unterhalb bestimmter Grenzen die Verbreitung kurzer Teilzeitarbeitsverhältnisse begünstigt, während restriktive Regulierungen diese vermindert. Gleichzeitig müßte eine generelle Beitragspflicht zu einer geringeren Verbreitung kurzer Teilzeitarbeitsverhältnisse führen - insbesondere, wenn es gleichzeitig Mindestgrenzen für den Erwerb von Leistungsansprüchen gibt.

Tatsächlich zeigt die Arbeitszeitstatistik auf der Basis des European Labour Force Survey³ von 1996, daß von den fünf Ländern mit den geringsten Anteilen von kurzen Teilzeitarbeitsverhältnissen vier - nämlich Portugal, Belgien, Frankreich und Schweden - eine generelle Sozialversicherungspflicht und teilweise Mindestgrenzen für Leistungsansprüche haben. Lediglich Österreich hat trotz der zum Zeitpunkt der Erhebung noch gültigen generellen Geringfügigkeitsgrenze ebenfalls nur einen geringen Anteil kurzer Teilzeit.

Die Zusammenhänge zwischen weniger restriktiver Regulierung und der Verbreitung kurzer Teilzeit sind demgegenüber weniger offensichtlich. So sind die höchsten Anteile geringfügiger Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in Großbritannien und in den Niederlanden zu finden, also in einem Land mit einer hohen Geringfügigkeitsgrenze und in einem Land mit unterschiedlichen Sozialversicherungsfreigrenzen in verschiedenen Versicherungszweigen. Möglicherweise ist im Fall der Niederlande auch der generell hohe Teilzeitanteil von Bedeutung für die Verbreitung kurzer Teilzeitverhältnisse.

Deutschland liegt nach dieser Statistik im Mittelfeld der in den Vergleich einbezogenen Länder. Allerdings weichen die von Eurostat zugrundegelegten Daten auch erheblich von den in Deutschland üblichen ISG-Statistiken zur Verbreitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ab. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, daß die jeweiligen nationalen Angaben mit der Zielsetzung der internationalen Vergleichbarkeit angepaßt worden sind.

³ Die Daten (außer für Schweden) basieren auf der „gemeinschaftlichen Erhebung über Arbeitskräfte“. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu erhöhen, hat Eurostat für diese Erhebung in den verschiedenen europäischen Ländern eine gemeinsame Methodik für alle Mitgliedsländer erarbeitet. Aufgrund dieser spezifischen Methodik weichen die Daten z.T. jedoch sehr stark von den Angaben in nationalen Quellen ab. Der entscheidende Vorteil Eurostat-Daten ist jedoch, daß die vereinheitlichte Erhebungsbasis einen Vergleich der verschiedenen Länder ermöglicht.

Übersicht 2: Umfang der Beschäftigung unter 15 Stunden pro Woche nach Geschlecht

	Männer		Frauen	
	Absolut	in %	Absolut	in %
Portugal	5.280	0,3	37.880	2,6
Österreich	11.760	0,7	47.110	3,5
Belgien	8.030	0,4	47.370	3,7
Frankreich	72.980	0,8	363.230	4,3
Schweden*(1)	38.900	2,2	81.800	4,5
Spanien	51.880	3,0	103.780	5,6
Deutschland*	191.090	1,0	1.069.600	7,7
Dänemark	92.410	7,2	105.840	9,5
Großbritannien*	382.750	3,3	1531.620	14,4
Niederlande	222.110	6,2	576.760	23,0

© IAT 11/98

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

* bezieht sich auf 1995

Datengrundlage: Eurostat, Labour Force Survey 1996; Swedish Labour Force Survey 1996.

Quelle: Bittner/Dingeldey/Strauf Weinkopf 1998

Welche **Lehren und Schlußfolgerungen** lassen sich aus dem internationalen Vergleich ziehen?

- Das Ausmaß kurzer Teilzeitarbeitsverhältnisse wird offenbar nicht nur durch die Interessen der ArbeitgeberInnen und Beschäftigten, sondern auch und vor allem durch die jeweilige nationale Regulierung bestimmt.
- Ohne Anreize für ArbeitgeberInnen und/oder Beschäftigte, kurze Teilzeitarbeitsverhältnisse abzuschließen, gibt es i.d.R. mehr Teilzeitarbeit mit höheren Stundenzahlen.
- Von Bedeutung für die Verbreitung kurzer Teilzeitarbeit sind darüber hinaus weitere Faktoren und Rahmenbedingungen wie die Verbreitung von Teilzeitarbeit insgesamt, steuerliche Regelungen (individualversteuerung oder gemeinsame Veranlagung von Ehepaaren bei der Einkommensteuer – Ehegattensplitting) sowie das Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung und Ganztagschulen.

Bezogen auf meine Ausgangsfrage zeigt der internationale Vergleich, daß eine Sozialversicherungsfreigrenze keinesfalls unverzichtbar ist, wie dies in Deutschland oft behauptet wird. Flexibilitätsanforderungen der Betriebe lassen sich auf unterschiedliche Weise abdecken. Dies läßt sich am Beispiel des Einzelhandels plastisch illustrieren: Während im deutschen Einzelhandel die verlängerten Öffnungszeiten zu einer weiteren Erhöhung des ohnehin hohen Anteils von 630 DM-Jobs geführt haben, werden in Frankreich vergleichbare Öffnungszeiten im Einzelhandel in viel

stärkerem Maße durch Vollzeit- und Teilzeitarbeitsverhältnisse mit mehr als 20 Wochenstunden abgedeckt.⁴

Flexibilität läßt sich also auf unterschiedliche Weise umsetzen. Geringfügige Beschäftigung braucht man hierfür nicht.

⁴ Vgl. hierzu: Kirsch, J. / Klein, M. / Lehdorff, S. / Voss-Dahm, D. (1998): Arbeitszeitarrangements und Beschäftigung im Dienstleistungssektor am Beispiel des Einzelhandels – ein europäischer Vergleich. Forschungsbericht des Instituts Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.