

Inflexibilitätseffekte der Geringfügigkeitsgrenze auf dem Arbeitsmarkt

Die Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM pro Monat definiert den Bereich, bis zu dem Erwerbseinkommen sozialversicherungsfrei sind. Zudem machen Steuervorteile diese Jobs attraktiv. Ein Überschreiten der Schwelle ist mit erheblichen Einkommensverlusten für die Beschäftigten bzw. Kostenbelastungen der Betriebe verbunden. Um diese zu vermeiden könnten Arbeitnehmer und -geber Arbeitsverträge für ausschließlich geringfügige Beschäftigung auf die Geringfügigkeitsgrenze beschränken. Die Geringfügigkeitsgrenze würde wie eine Mauer wirken und die Flexibilität bei der Vertragsgestaltung verringern.

Durch die Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze von 520 auf 630 DM in Ostdeutschland zum 1. April 1999 lässt sich diese These empirisch testen. Dabei wird von der Überlegung ausgegangen, dass ausschließlich geringfügig Beschäftigte und deren Arbeitgeber diesen Freiraum für Arbeitsverträge mit höheren Verdiensten nutzen. Ein Vergleich der Verteilungen der Monatsverdienste geringfügig Beschäftigter von 1998 und 1999 zeigt eine deutliche Verschiebung der Löhne von 520 DM zu 630 DM.

Allerdings betrifft dies nur den kleineren Teil der Beschäftigungsverhältnisse. Die Mehrheit der Arbeitsverträge schöpft nicht einmal die jeweils gültige Geringfügigkeitsgrenze voll aus. Die Hypothese von Inflexibilitäten durch die Geringfügigkeitsgrenze wird damit zwar bestätigt, ein ernstzunehmendes Hindernis scheint sie in Ostdeutschland jedoch nur in einer eher geringen Anzahl von Fällen zu sein.

Flexibilisierungsmöglichkeiten durch geringfügige Beschäftigung

In der öffentlichen Diskussion wird geringfügige Beschäftigung häufig als Flexibilitätspotential im regulierten deutschen Arbeitsmarkt angesehen.²⁰ Tatsächlich können Unternehmen geringfügig Beschäftigte relativ unkompliziert zum Abfe-

dern von Auftragsspitzen oder für saisonale Tätigkeiten einsetzen. Darüber hinaus gilt geringfügige Beschäftigung als eine der wenigen Möglichkeiten, „einfache“ Arbeit auch in Deutschland bezahlbar zu machen.²¹ Durch ihre Befreiung von Sozialversicherungsabgaben stellt sie zudem für Studierende, Haushaltsführende und Rentner bei bereits bestehender Mitgliedschaft in einer Krankenkasse eine attraktive Variante des Hinzuverdienstes in entsprechenden Lebenssituationen dar.²²

Geringfügige Beschäftigung ist demnach ein Ausnahmebereich des Arbeitsmarktes, der flexiblere Reaktionen der Arbeitsmarktakteure ermöglicht.²³ Allerdings kann die notwendige Setzung einer Obergrenze für einen sozialversicherungsfreien Verdienst auch zu Inflexibilitäten führen, wenn Arbeitgeber und -nehmer über der Grenze liegende Entgelte vereinbaren wollen.

Deutlicher Einkommensverlust bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze

Mit dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze werden die Sozialversicherungsbeiträge in voller Höhe fällig.²⁴ Bei einem Monatseinkommen

²⁰ Vgl. zum Beispiel BERTHOLD, N.: 620 DM-Jobs: Insel der Flexibilität im Meer der Regulierung, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 2/98 und FUEST, C.; HUBER, B.: Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst, Nr. XI/1998, S. 645-651.

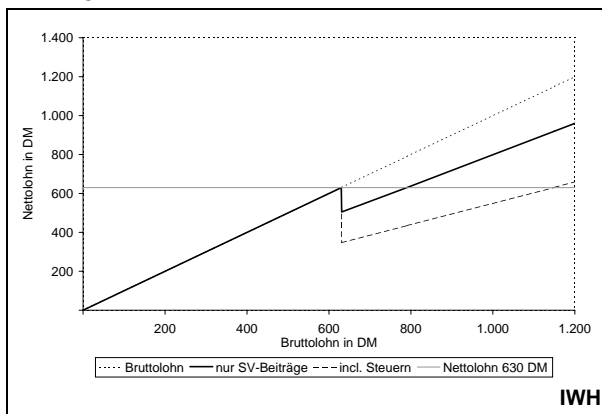
²¹ Wenngleich ein Vorteil wohl in der Nichtgewährung von tariflichen bzw. gesetzlichen Leistungen besteht. Vgl. dazu DINGELDEY, I.: Lässt sich die Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse über Steuern und Sozialabgaben gezielt beeinflussen?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 12/1998, S. 863-871.

²² Vgl. KOLB, J.; WERWATZ, A.: Eine Längsschnittanalyse geringfügiger Beschäftigung, in: BÜCHEL, F.; DIEWALD, M.; KRAUSE, P.; MERTENS, A.; SOLGA, H. (Hrsg.): Zwischen drinnen und draußen – Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland. Opladen 2000, S. 153-164.

²³ Zu den Nachteilen eines solchen Systembruchs im Rahmen der sozialen Sicherung vgl. auch BUCH, H.: Ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse – Scheinselbständigkeit und geringfügige Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Frankfurt am Main u. a. 1999.

²⁴ Im Gegenzug dazu erwirbt der Beschäftigte zwar Ansprüche an die Sozialversicherung. Da die meisten geringfügig Beschäftigten jedoch bereits zumindest krankenversichert sind, ist diese Option häufig nicht attraktiv. Ansprüche gegenüber der Renten- und Arbeitslosenversicherung verringern den Einkommensverlust der geringfügig Beschäftigten, wenn sie in ihr Kalkül miteinbezogen werden. Allerdings macht bisher nur ein kleiner Teil der geringfügig Beschäftigten von der neuen Möglichkeit Gebrauch, die Beiträge zur Rentenversicherung freiwillig aufzustocken. Dies deutet darauf hin, dass das Interesse an beitragsäquivalen-

Abbildung 1:
Brutto- und Nettoverdienst an der Geringfügigkeitsgrenze für ausschließlich geringfügig Beschäftigte im Jahr 2000



Annahme: Sozialversicherungsbeiträge 20 %, Grenzsteuersatz 25 %.

von 630 DM sind Netto- und Bruttoeinkommen noch identisch. Ein alleinstehender Arbeitnehmer mit einem Bruttolohn von 631 DM verdient netto hingegen nur 505 DM.²⁵ Ein Mehrverdienst führt paradoxerweise zu merklichen Einkommensverlusten. Erst ab einem Bruttoverdienst von knapp 790 DM erreicht ein Beschäftigter wieder ein Nettoeinkommen von mehr als 630 DM (vgl. Abbildung 1). Noch ausgeprägter fällt dieser Effekt bei verheirateten Arbeitnehmern ins Gewicht. Bei Ehepaaren werden geringfügige Verdienste unabhängig von der Höhe des Haushaltseinkommens nicht in die Berechnung des steuerpflichtigen Einkommens einbezogen. Mit dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze erfolgt eine Besteuerung des gesamten Lohnes entsprechend des individuellen Grenzsteuersatzes des Haushaltes. Im deutschen Einkommensteuersystem mit Ehegattensplitting und progressiver Besteuerung führt dies zu einer Verringerung des Haushaltseinkommens.²⁶ Unter der Annahme eines Grenzsteuersatzes von 25 % sinkt das Nettoeinkommen bei einem

ten Leistungen aus der Sozialversicherung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nur gering ist. Vgl. dazu ISG; KIENBAUM: Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“, Köln/Düsseldorf, 1999.

²⁵ Bei einem angenommenen Arbeitnehmeranteil in der Sozialversicherung von 20%.

²⁶ Vgl. zum Beispiel MEINHARDT, V.; SCHUPP, J.; SCHWARZE, J.; WAGNER, G.: Einführung der Sozialversicherungspflicht für 610-Mark-Jobs und Abschaffung der Pauschalbesteuerung, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 45/97, S. 895-897.

Bruttoverdienst von 631 DM um weitere 158 DM auf 347 DM (vgl. Abbildung 1).

Negative Auswirkung auf Flexibilität möglich

Diese Unattraktivität des Übergangs von geringfügiger zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hat verschiedentlich zur Formulierung der These geführt, dass die Geringfügigkeitsgrenze wie eine Mauer wirkt.²⁷ Danach werden Arbeitsverträge oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle solange verhindert, bis ein (deutlich) höheres Nettoeinkommen erzielbar ist.

Genauer kann es für die Arbeitsmarktakteure in einem bestimmten Segment sogar rational sein, Arbeitsverträge auf die Geringfügigkeitsgrenze zu beschränken, selbst wenn sie ohne diese Schwelle einen höheren Verdienst vereinbaren würden. Damit verringert die Geringfügigkeitsgrenze aber auch die Flexibilität für Arbeitnehmer und -geber in Bezahlung und Arbeitszeit.²⁸

Für einen geringfügig Beschäftigten ist es schließlich keine realistische Alternative mehr zu arbeiten, wenn sein Erwerbseinkommen bereits an der Geringfügigkeitsschwelle liegt. Dies zeigen die obigen Berechnungen. In der gleichen Situation kann ein Unternehmen sein durch geringfügig Beschäftigte geleistetes Arbeitsvolumen nur durch eine teurere Neueinstellung erhöhen. Zudem werden die Spielräume zur Zahlung von zum Beispiel Motivationszulagen durch die Obergrenze eingeschränkt. Das Flexibilisierungspotential von sozialversicherungsfreier Beschäftigung wird also durch die immanente Obergrenze beschnitten.

Keine ausgeprägte Lücke oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze 1998 in Ostdeutschland feststellbar

Bisher ist jedoch unklar, ob der theoretische Befund, die Geringfügigkeitsgrenze könne eine Mauer darstellen, auch empirische Relevanz hat. Als ein Anhaltspunkt dafür wird häufig die niedrige Besetzung im Verdienstabereich oberhalb der Geringfügig-

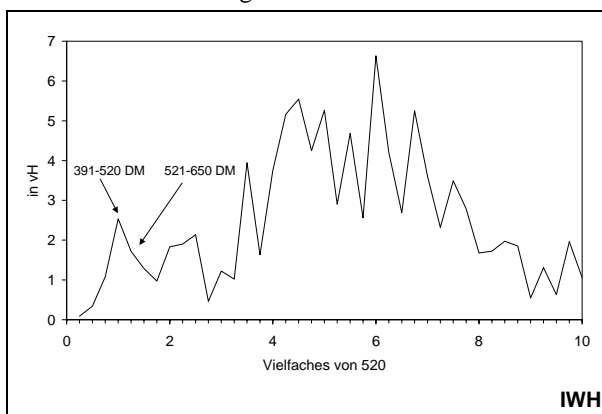
²⁷ Vgl. BERTHOLD, N., a. a. O., Nr. 2/98. – FUEST, C.; HUBER, B., a. a. O. und WAGNER, G.: Die Reform der 620-DM-Jobs: Stückwerk, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 49/98, S. 873-877

²⁸ Vgl. KOLB, J.; TRABERT, L.: Geringfügige Beschäftigung – notwendige Reformen und die Hürde der versicherungsfremden Leistungen. IWH-Diskussionspapiere Nr. 45. Halle 1996.

gigkeitsgrenze angeführt. Fuest/Huber/Riphahn belegen mit Daten des Sozio-oekonomischen-Panels (SOEP) für die Jahre 1984, 1990 und 1996 in Deutschland eine unterschiedlich starke Lücke im Bereich oberhalb der jeweiligen Geringfügigkeitsgrenze.²⁹ Dazu berechnen die Autoren die Besetzungsdichte in Lohnintervallen, die schrittweise um 25 % von der Geringfügigkeitsgrenze abweichen.

Mit dem gleichen methodischen Vorgehen und Daten des SOEP³⁰ lässt sich ein solches Ergebnis 1998 für Ostdeutschland nicht eindeutig zeigen (vgl. Abbildung 2). Danach lagen 2,5 % der Erwerbstätigen in Ostdeutschland im Intervall von 390 bis 520 DM. Dieser Bereich ist im Niedrigverdienstsektor zwar am dichtesten besetzt. Ein besonders ausgeprägtes Absinken der Fallzahlen im Intervall von 521 bis 650 DM kann jedoch nicht festgestellt werden. Mit 1,7 % der Erwerbstätigen liegt der Anteil hier immer noch über den Werten in den vorderen Intervallen des Geringfügigkeitsbereichs.

Abbildung 2:
Besetzungsdichte von Bruttoverdienstintervallen als Vielfaches der Geringfügigkeitsgrenze 1998 in Ostdeutschland (Intervallbreite: 130 DM) – in % der Erwerbstätigen –



Datenbasis: Das Sozio-oekonomische Panel 1998; hochgerechnete Werte, n=1775; Berechnungen des IWH.

Aber auch die Existenz einer solchen Lücke wäre nicht zwangsläufig Ergebnis der Geringfügigkeitsgrenze.

gigkeitsgrenze. Tatsächlich können auch restriktive Anrechnungsregelungen auf Sozialtransfers, arbeitsorganisatorische Anforderungen und die Zeitbudgets der Beschäftigten Jobs für zum Beispiel 800 DM unattraktiv oder nicht notwendig machen. Die Geringfügigkeitsschwelle ist insofern nur ein denkbarer Täter unter mehreren.

Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze in Ostdeutschland schafft quasi-experimentelle Situation

Zum 1. April 1999 wurden die gesetzlichen Regelungen für geringfügige Beschäftigung geändert.³¹ Ein Aspekt der Neuregelung war die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze in Ostdeutschland von 520 DM auf 630 DM.

Vor 1999 veränderte sich die Geringfügigkeitsgrenze tendenziell im Einklang mit der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung. Die Ausdehnung auf 630 DM bedeutet jedoch eine Steigerung von mehr als 20 %. Unter der Annahme ansonsten konstanter Einflussgrößen³², sind damit quasi-experimentelle Rahmenbedingungen für die folgende Analyse gegeben. Wenn geringfügige Arbeitsverträge nach der Gesetzesänderung auf deutlich mehr als 520 DM abgeschlossen werden, kann dies auf die Ausweitung der Grenze zurückgeführt werden. Diese dynamische Komponente erlaubt eine erweiterte Betrachtung der Wirkung der Geringfügigkeitsgrenze.

Die Operationalisierung erfolgt über die Monatsverdienste der ausschließlich geringfügig Beschäftigten. Falls die Geringfügigkeitsgrenze tatsächlich eine Mauer darstellt, müsste 1998 ein relativ großer Teil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Bereich von 520 DM verdienen. 1999 dürfte dies dann für 630 DM gelten, während 520 DM nur noch von untergeordneter Bedeutung sein dürfte.

Die empirische Analyse wird auf der Basis des Arbeitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt (AMM) durchgeführt. Der AMM ist eine repräsentative Befragung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

²⁹ FUEST, C.; HUBER, B.; RIPHAHN, R.: Geringfügige Beschäftigung: Arbeitsmarktwirkungen und Reformoptionen, in Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaft, 3/99, S. 213-229.

³⁰ Zum SOEP vgl. zum Beispiel Projektgruppe Sozio-oekonomisches Panel (SOEP): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) im Jahre 1994, in Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 1/94, S. 5-13.

³¹ Für eine Diskussion der Neuregelung vgl. auch TRABERT, L.: Zwei Schritte vor und einen zurück – Der Streit um die Reform der geringfügigen Beschäftigung – ein Kommentar, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1998, S. 2 und WAGNER, G., a. a. O. Erste empirische Ergebnisse zu den Wirkungen liefern ISG; KIENBAUM, a. a. O.

³² Dazu gehört zum Beispiel die Struktur der geringfügig Beschäftigten.

(15 bis unter 65 Jahre).³³ Für die Untersuchung werden die Daten des AMM der Jahre 1998 und 1999 im Querschnitt verwendet.³⁴

630 DM löst 520 DM als häufigster Verdienst ab

Als Grundlage der Untersuchung dient ein Vergleich der Verteilungen der Nettomonatsverdienste der geringfügig Beschäftigten 1998 und 1999.³⁵ Dazu wird der Einkommensbereich bis zur jeweiligen Geringfügigkeitsgrenze in 52 DM-Intervalle unterteilt und die Besetzungsdichte für jede Klasse berechnet.³⁶ Dabei bilden 520 bzw. 630 DM jeweils die Obergrenze des letzten Intervalls (vgl. Abbildung 3).

Die Abbildung zeigt eine deutliche Verschiebung der Fallzahlen zwischen 1998 und 1999. Während 1998 gut 32 % aller ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Lohnintervall von 469-520 DM liegen, sinkt dieser Anteilswert nach der Gesetzesänderung auf knapp 11 %. Das Intervall bis 630 DM konnte 1998 definitionsgemäß keine Rolle spielen. 1999 verdienen jedoch mit Abstand am meisten Personen (25 %) 579 bis 630 DM pro Monat.

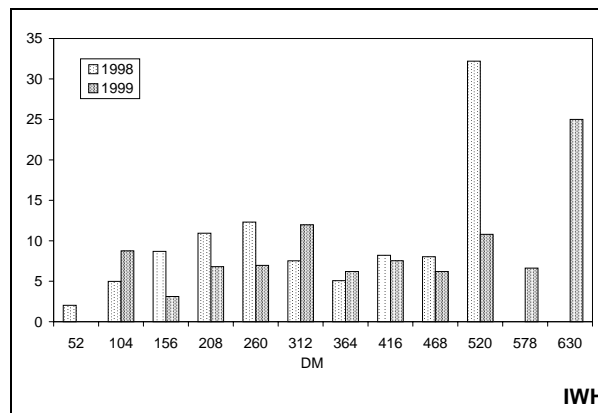
Auch eine Betrachtung der „Grenzgänger“ bestätigt dieses Ergebnis. 1998 verdienten knapp 17 % der geringfügig Beschäftigten in der Stichprobe genau 520 DM. Der Anteil dieser Verdiensthöhe sinkt 1999 auf unter 3 %. Stattdessen arbeiten 17 % der Beschäftigten für exakt 630 DM pro Monat.

Bemerkenswert ist jedoch auch die Tatsache, dass die jeweilige Geringfügigkeitsgrenze für den Großteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten in Ostdeutschland augenscheinlich keine Rolle spielt. Über 80% von ihnen liegen mit ihren Monatsverdiensten mehr oder weniger deutlich unterhalb der 520 bzw. 630 DM-Schwelle.

Abbildung 3:

Häufigkeitsverteilung der Nettomonatsverdienste von ausschließlich geringfügig Beschäftigten 1998 und 1999 in Sachsen-Anhalt

- in % -



Datenbasis: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1998, 1999; hochgerechnete Werte, n₁₉₉₈=140, n₁₉₉₉=104;

Quelle: Berechnungen des IWH.

Fazit

Die Ergebnisse der empirischen Analyse zeigen zweierlei. Zum einen scheint die These, dass die Geringfügigkeitsgrenze wie eine Mauer wirkt durchaus begründet. Anders ist die deutliche Verschiebung von 520 zu 630 DM sowohl bei der Intervall- als auch der konkreten Schwellenwertbetrachtung kaum zu erklären. Verdienste, die vor der Gesetzesänderung nicht möglich waren, werden nun realisiert.

Dabei soll mit dieser Untersuchung nicht bestritten werden, dass geringfügige Jobs ein erhebliches Flexibilitätspotential für Arbeitnehmer- und -geber bieten. Die Unattraktivität des Übergangs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse beeinflusst jedoch die Ausgestaltung von Arbeitsverträgen und dürfte auch zu Inflexibilitäten führen.

Zum anderen scheinen die resultierenden Störungen des Arbeitsmarktgeschehens begrenzt zu sein. Die Mauer existiert offensichtlich nur für einen Teil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten, da lediglich 17 % den maximal möglichen Verdienst erreichen. Die Mehrheit der Beschäftigungsverhältnisse schöpft hingegen nicht einmal die jeweilige Geringfügigkeitsgrenze voll aus.

Jürgen Kolb
(jko@iwh-halle.de)

³³ Zum AMM vgl. WIENER, B.: Arbeitsmarktdaten Sachsen-Anhalt, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 8. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit. Magdeburg 1995.

³⁴ Der AMM 1999 enthält zwar explizit auch retrospektive Informationen über geringfügig Beschäftigte für das Jahr 1998. Allerdings ist bei den entsprechenden Fragen die Ausfallquote teilweise relativ hoch, sodass eine empirische Auswertung problematisch wäre.

³⁵ Die Bruttomonatsverdienste sind im AMM nicht verfügbar.

³⁶ Die Schrittweite von 52 DM wurde gewählt, um gleiche Klassenbreiten zu gewährleisten. Das Intervall von 571 bis 630 DM ist zwar etwas größer. Dies bleibt jedoch ohne Folgen für die Besetzungsdichte.