ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fuest, Clemens; Huber, Bernd

Article — Digitized Version

Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Huber, Bernd (1998) : Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 11, pp. 645-651

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/40032

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Clemens Fuest, Bernd Huber

Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse

Gegenwärtig wird eine Abschaffung bzw. Einschränkung der 620-DM-Beschäftigungsverhältnisse diskutiert. Dr. Clemens Fuest und Professor Bernd Huber analysieren die möglichen Auswirkungen für den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem und schlagen alternativ eine beschäftigungsfreundliche Reform dieser Beschäftigungsverhältnisse vor.

Zur Zeit wird um die 620-DM-Jobs eine heftige Kontroverse geführt. Die Befürworter dieser Beschäftigungsform sehen darin ein vorteilhaftes Instrument der Arbeitsmarktpolitik, das durch seine Flexibilität und die geringe Abgabenbelastung neue Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet und so den etablierten Arbeitsmarkt entlastet. Als Beleg für diese These kann die deutliche Zunahme dieser Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren gelten. Die Gegner sehen aber gerade darin eine bedenkliche Substitution der konventionellen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, mit der den Sozialkassen Beitragseinnahmen entgehen und letztlich die Stabilität der Sozialversicherungssysteme gefährdet wird. Deswegen wird von dieser Seite auch die Abschaffung bzw. Einschränkung der 620-DM-Beschäftigung gefordert, während umgekehrt die Befürworter für eine Beibehaltung plädieren und dabei vor allem auf die Gefahr hinweisen, die geringfügige Beschäftigung durch eine Sozialversicherungspflicht in die Schattenwirtschaft abzudrängen.

Im vorliegenden Beitrag geht es daher darum, die Rolle der 620-DM-Beschäftigung für den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem zu untersuchen und Reformoptionen zu diskutieren. Dabei zeigt sich, daß es mit einem einfachen Ja oder Nein zu den 620-DM-Jobs nicht getan ist, sondern eine differenzierte Beurteilung erforderlich ist. Im einzelnen lassen sich unsere Ergebnisse wie folgt zusammenfassen:

Prof. Dr. Bernd Huber, 38, lehrt Finanzwissenschaft an der Universität München; Dr. Clemens Fuest, 30, ist wissenschaftlicher Assistent an diesem Lehrstuhl.

☐ Grundsätzlich sind die 620-DM-Beschäftigungsverhältnisse als ein positives Element des Arbeitsmarktes zu betrachten, da sie gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen. Das zentrale Problem der gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen liegt aber darin, daß Beschäftigungsverhältnisse bei einem Überschreiten der Sozialversicherungsfreigrenze von 620 DM mit sprunghaft steigenden Abgaben belegt werden – es ergeben sich Grenzsteuerbelastungen von über 100%. Daraus resultiert eine gravierende Störung des Marktes für Teilzeitarbeit, die vor allem eine volkswirtschaftlich dringend erwünschte Zunahme der Beschäftigung verhindert.

☐ Ziel einer Reform muß es sein, diese zentrale Schwäche des bestehenden Systems zu überwinden. Der vorliegende Beitrag entwickelt ein Reformmodell, das einen stetigen Übergang von sozialversicherungsfreier zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gewährleistet und Grenzbelastungen über 100% vermeidet. Von einer solchen Reform ist eine Zunahme der Beschäftigung zu erwarten. Zugleich ergeben sich Steuermehreinnahmen, die sich nach unserer Rechnung auf ca. 2 Mrd. DM pro Jahr belaufen würden. Die derzeit vielfach geforderte Abschaffung oder Einschränkung[1] der Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung hätte im Gegensatz dazu erhebliche negative Beschäftigungseffekte und würde die öffentlichen Einnahmen per saldo allenfalls geringfügig erhöhen.

Staatliche Begünstigung von 620-DM-Jobs

Die deutliche Zunahme der 620-DM-Beschäftigung erklärt sich vor allem aus den besonderen Vergünstigungen bei Sozialabgaben und Steuern, die der Gesetzgeber für diese Beschäftigungsverhältnisse

geschaffen hat. Im Rahmen der Sozialversicherung ist vor allem die Regelung wichtig, daß eine sogenannte geringfügige Beschäftigung sozialversicherungsfrei bleibt, wenn – neben anderen, allerdings harmlosen Voraussetzungen – der (regelmäßige) Monatslohn unter 620 DM (Ostdeutschland 520 DM) liegt[2]. Daneben ist auch noch für andere Formen der Teilzeitbeschäftigung Sozialversicherungsfreiheit gegeben. Zusätzlich werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse durch das Steuerrecht begünstigt: Hier eröffnet der Gesetzgeber nämlich bei einem Monatslohn bis 620 DM die Möglichkeit, statt des normalen Lohnsteuerabzugs eine Pauschalsteuer als Abgeltungsteuer zu entrichten. Diese Pauschalsteuer liegt gegenwärtig bei einem Satz von gut 20%[3] und ist vom Arbeitgeber abzuführen.

Diese Regelungen machen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowohl für Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer zu einer besonders attraktiven Beschäftigungsform, mit der die hohe Abgabenbelastung konventioneller Beschäftigung abgemildert werden kann. Hinzu kommt aus der Sicht der Arbeitgeber, daß die unbürokratischen 620-DM-Verträge eine flexible Anpassung an Beschäftigungsschwankungen erlauben. Diesen durchaus positiven Wirkungen steht aber ein gravierendes Problem gegenüber: Eine Teilzeitbeschäftigung jenseits der 620-DM-Grenze wird massiv diskriminiert. Soweit nämlich der (regelmäßige) Monatslohn diese Grenze marginal überschreitet, kommt es zu impliziten Grenzsteuerbelastungen, die über 100% liegen. Dadurch wird Teilzeitbeschäftigten, die gern mehr als 620 DM verdienen möchten, Mehrarbeit geradezu verboten.

Dies läßt sich exemplarisch am Fall der teilzeitbeschäftigten Hausfrauen verdeutlichen, die mit einem Anteil von etwa 40% die größte Gruppe bei den geringfügig Beschäftigten bilden. Als Beispiel betrachten wir den Fall einer verheirateten Frau, die einer geringfügigen Beschäftigung mit Pauschalbesteuerung nachgeht und dabei einen monatlichen Nettolohn von 620 DM bezieht. Die Netto-Arbeitskosten des Unternehmens für dieses Beschäftigungsverhältnis betragen inklusive 20% Pauschalsteuer 744 DM.

Bruttolohn, Nettolohn und effektiver Nettolohn einer Teilzeitbeschäftigung von 620 DM

Bruttolohn	620,00 DM
Sozialversicherungsbeiträge (0,211 x 620,00 DM)	130,82 DM
Lohnsteuer	116,50 DM
Nettolohn	372,68 DM
Wert der Versicherungsleistung (0,15 x 620,00 DM)	93,00 DM
Effektiver Nettolohn	465,68 DM

Sobald die Geringfügigkeitsgrenze nun marginal überschritten wird, ändert sich die Situation grundlegend: Das Beschäftigungsverhältnis wird sozialversicherungspflichtig und unterliegt zudem der Einkommensteuer. Für den Arbeitgeber bedeutet dies, daß statt der Pauschalsteuer in Höhe von 20% der Arbeitgeberanteil von 21,1% (1998) zur Sozialversicherung abzuführen ist. Aus Sicht des Arbeitgebers bleiben die Arbeitskosten also – grosso modo – konstant. Damit erzielt die Ehefrau für die bisherige Beschäftigung den gleichen Bruttolohn wie vorher[4]. Wie die Tabelle zeigt, erleidet sie aber erhebliche Einbußen beim Nettolohn.

Grenzabgabenbelastung von über 100%

Zum einen ist aus diesem Bruttolohn von 620 DM der Arbeitnehmerbeitrag von 21,1% zur Sozialversicherung abzuführen, zum zweiten sind Steuern zu entrichten (siehe Tabelle). Legt man für die Ehefrau Lohnsteuerklasse V zugrunde, ergibt sich eine Lohnsteuerzahlung von 116,50 DM[5]. Insgesamt sinkt der Nettolohn durch Sozialabgaben und Steuern nun auf 372,68 DM. Dies hat aber absurde Konsequenzen für die individuellen Arbeitsangebotsanreize: Wenn ein Teilzeitbeschäftigter mehr arbeitet und dabei die 620 DM-Grenze überschreitet, erleidet er einen Einkommensverlust. Mehrarbeit wird vom Fiskus also geradezu bestraft! So würde der Nettolohn im Ergebnis sinken, wenn sich durch Mehrarbeit der Bruttolohn von 620 DM z.B. auf 800 DM erhöht. Kurz: Für Teilzeitbeschäftigte kommt es jenseits der 620-DM-Grenze zu Grenzabgabenbelastungen von mehr als 100%.

[1] Die neue Bundesregierung plant zur Zeit, die Sozialversicherungsfreigrenze auf 300 DM zu senken und zwischen 300 und 620 DM eine beschränkte Sozialversicherungspflicht einzuführen.

[2] Einen Überblick über die geltenden gesetzlichen Regelungen und statistische Erhebungen zur geringfügigen Beschäftigung bietet Helmut Rudolph: „Geringfügige Beschäftigung" mit steigender Tendenz, IAB Werkstattbericht Nr. 9, 21. 8. 1998.

[3] Inklusive Solidaritätszuschlag lag der Pauschalsteuersatz 1997 bei 22,9%. Der Einfachheit halber gehen wir im folgenden bei unseren Berechnungen von einem Pauschalsteuersatz von 20% aus.

[4] Wir nehmen damit an, daß die Inzidenz der zusätzlichen Steuern und Abgaben vollständig bei den Arbeitnehmern liegt. Diese Annahme ist dann sinnvoll, wenn der Arbeitgeber die Möglichkeit hat, statt einer Ausweitung des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses zusätzliche 620-DM-Kräfte einzustellen. Aus partialanalytischer Sicht muß in diesem Fall die Inzidenz von Steuern und Abgaben beim Beschäftigten liegen. Auch empirische Untersuchungen zur Inzidenz der Pauschalsteuer kommen zu dem Ergebnis einer fast vollständigen Überwälzung auf die Arbeitnehmer; vgl. Johannes Schwarze: Wer trägt die pauschale Lohnsteuer bei geringfügiger Beschäftigung?, DIW Diskussionspapier Nr. 154, 1997.

Man muß nun allerdings beachten, daß der Einkommensverlust überzeichnet wird, wenn man nicht berücksichtigt, daß die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen auch Sozialversicherungsansprüche begründet, deren (Bar-)Wert grundsätzlich mit den Beitragszahlungen zu verrechnen ist. Ein Nettoeinkommensverlust ergibt sich nur insoweit, als die entrichteten Beiträge den Wert der Versicherungsansprüche überschreiten. Dies ist im einzelnen schwer zu bestimmen; für das Beispiel der teilzeitbeschäftigten Ehefrau erscheint aber folgende Rechnung angemessen: Vom Gesamtbeitrag von 42,2% des Bruttolohns entfallen 15,4% auf Kranken- und Pflegeversicherung. Dieser Beitrag hat einen reinen Steuercharakter, da die Ehefrau in den meisten Fällen bereits durch die Sozialversicherung des Mannes gegen das Krankheits- und Pflegerisiko abgesichert ist.

Bei dem verbleibenden Beitrag von 26,8% zur Renten- und Arbeitslosenversicherung liegen die Dinge komplizierter. Der Wert der Versicherungsansprüche liegt auch hier niedriger als die gezahlten Beiträge. Das ist vor allem auf die erheblichen versicherungsfremden Leistungen, die aus diesen Beiträgen finanziert werden, die niedrige Rendite eines umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems und auch die grundsätzlich problematische Zwangsmitgliedschaft in diesen Versicherungssystemen zurückzuführen. Es ist allerdings schwierig, den impliziten Steueranteil der Beiträge zu quantifizieren, und eine gewisse Willkür daher unvermeidlich. Folgt man den Ergebnissen von Bofinger/Fasshauer (1998), erscheint es angemessen, von den gut 27% Gesamtbeitrag 15% als einkommensäquivalente Versicherungsleistungen anzusehen[6]. In Tabelle 1 ergibt sich dann ein effektiver Nettolohn von 465,68 DM.

Auch wenn diese Korrekturrechnung den Nettoeinkommensverlust etwas abmildert, ändert dies aber nichts daran, daß eine Überschreitung der 620-DM-Grenze mit Grenzabgabenbelastungen von mehr als 100% verbunden ist. Die Konsequenzen für das Arbeitsangebotsverhalten sind klar: Teilzeitbeschäftigte werden maximal bis zu einem Lohn von 620 DM Arbeit anbieten; ein höheres Arbeitsangebot unterbleibt aufgrund der dann auftretenden Einkommensverluste. Durch die absurd hohe Abgabenbelastung jenseits von 620 DM wird damit eine volkswirtschaftlich eigentlich wünschenswerte Ausdehnung von Einkommen und Beschäftigung nachhaltig verhindert. Insoweit schaffen die gegenwärtigen Regelungen geradezu eine „Niedrigbeschäftigungsfalle", in der die Teilzeitbeschäftigung sich im 620-DM-Bereich abspielt, weil höhere Einkommenssegmente von den Arbeitnehmern aufgrund der fiskalischen Diskriminierung gemieden werden.

Ist die Niedrigbeschäftigungsfalle empirisch nachweisbar?

Das Phänomen der Niedrigbeschäftigungsfalle läßt sich auch empirisch nachweisen[7]. Um dies zu zeigen, konzentrieren wir uns – wie schon im obigen Beispiel – auf die Gruppe der teilzeitbeschäftigten Ehefrauen, bei denen der Ehemann Hauptverdiener ist. Die Datenlage ist allerdings schwierig. Zunächst müssen wir auf das Jahr 1992 zurückgreifen, für das letztmalig die Lohnsteuerstatistik vorliegt. Darüber hinaus kommen die existierenden Erhebungen über den Umfang der geringfügigen Beschäftigung zu höchst unterschiedlichen Resultaten. Die niedrigste Zahl an ausschließlich geringfügig Beschäftigten für das Jahr 1992 weist hier der Mikrozensus aus, mit ca. 1,1 Mill. Fällen, die höchste Zahl nennt das Sozioökonomische

[5] Bei der Einkommensteuerveranlagung können sich hier natürlich noch Nach- oder Rückzahlungen ergeben, so daß der hier genannte Betrag nur als Richtwert dienen kann. Wir beziehen uns hier auf die Lohnsteuerklasse V, weil üblicherweise der Ehemann als Hauptverdiener Lohnsteuerklasse III wählen wird.

[6] Vgl. Peter Bofinger, Stefan Fasshauer: Reduzierung der Sozialabgaben statt Kombilohn, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 9, S. 519-528.

[7] Vgl. hierzu auch die Analyse bei Clemens Fuest, Bernd Huber, Regina Riphahn: Arbeitsmarktwirkungen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, München 1998.

Josef Bejcek

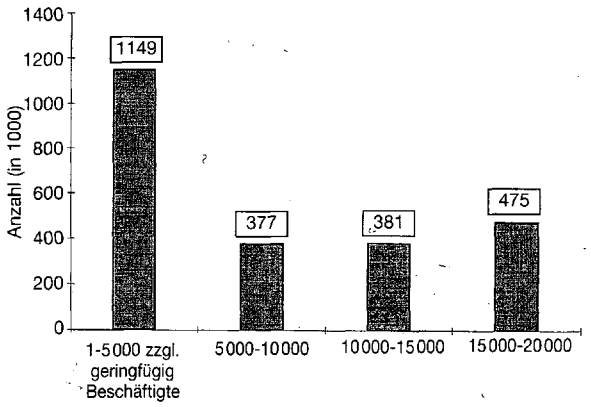
Wettbewerbspolitische Theorien und ihre Umsetzung im Kartellrecht

Ausgehend von einer Analyse verschiedener wettbewerbspolitischer Ansätze kommentiert der Verfasser Besonderheiten des tschechischen Kartellrechts. Besonderen Wert legt er auf die Behandlung der in der Praxis relevanten Fragen.

1998, 65 S., brosch., 28,– DM, 204,– öS, 26,– sFr, ISBN 3-7890-5392-9
(Schriften der Ernst von Caemmerer-Gedächtnisstiftung, Bd. 3)

NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

Verteilung der Beschäftigten über die Einkommensklassen
(Zuverdienende Ehefrauen, 1992)



Panel (SOEP), mit knapp 3 Mill. Unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind nach übereinstimmender Einschätzung ca. 40% Ehefrauen. Die Zahl der Ehefrauen unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten lag im Jahr 1992 demnach zwischen ca. 440000 und 1,2 Mill. Wir verwenden im folgenden der Einfachheit halber den Mittelwert aus diesen beiden Erhebungen, gehen also von 820000 Fällen im Jahr 1992 aus.

Um nun die Verteilung dieser Frauen über die relevanten Einkommensklassen zu ermitteln, verwenden wir außerdem, wie oben bereits erwähnt, die Lohnsteuerstatistik. Dabei gehen wir wie folgt vor: Zunächst sind in der Lohnsteuerstatistik nur jene unter den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen erfaßt, bei denen nicht von der Option der Pauschalbesteuerung Gebrauch gemacht wird. Umgekehrt wird in den vorliegenden Erhebungen zur geringfügigen Beschäftigung die Anzahl derjenigen Ehefrauen, die Lohnsteuer abführen, nicht ausgewiesen. Um eine Doppelzählung zu vermeiden, ist eine Schätzung über die Anzahl der Fälle, bei denen statt der Pauschalsteuer Lohnsteuer abgeführt wird, unentbehrlich. Im folgenden nehmen wir an, daß dies bei 20% der ausschließlich geringfügig beschäftigten Ehefrauen der Fall ist[8].

Darüber hinaus ist aus der Lohnsteuerstatistik nicht unmittelbar zu ersehen, wie hoch die Zahl der Ehefrauen ist, bei denen der Ehemann der Hauptverdiener ist. Dennoch können wir zumindest den größten Teil dieser Gruppe dadurch erfassen, daß wir uns auf die Frauen in der Lohnsteuerklasse V konzentrieren. Schließlich ist für unsere Fragestellung die Verteilung der Ehefrauen bis zur Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigung und darüber relevant. Im Jahr 1992 lag die Geringfügigkeitsgrenze bei monatlich 500 DM (für Westdeutschland), also maximal 6000 DM Jahreseinkommen. Die in der Lohnsteuerstatistik ausgewiesenen Einkommensgruppen umfassen jedoch Jahreseinkommen von 1-5000 DM, dann 5000-7500 DM usw. Im folgenden rechnen wir nur die Lohnsteuerfälle der Gruppe mit einem Bruttoeinkommen pro Jahr bis zu 5000 DM dem Bereich der geringfügigen Beschäftigung zu. Die Anzahl der Ehefrauen mit einem Einkommen unterhalb der Sozialversicherungsfreigrenze berechnen wir also, indem wir den in der Lohnsteuerklasse V angegebenen Fällen von 1-5000 DM Bruttoeinkommen die Anzahl der ausschließlich geringfügig beschäftigten Ehefrauen zuschlagen, bei denen von der Pauschalbesteuerung Gebrauch gemacht wird. Damit ergibt sich die durch das Schaubild illustrierte Verteilung über die Einkommensklassen.

Konzentration bis zur Geringfügigkeitsgrenze

Es zeigt sich sehr deutlich, daß die erwerbstätigen Ehefrauen sich im Einkommenssegment bis zur Geringfügigkeitsgrenze konzentrieren, während die Zahl der Beschäftigten, die oberhalb dieser Einkommensgrenze liegen und folglich die Regelungen für geringfügige Beschäftigung nicht in Anspruch nehmen können, weitaus geringer ist. Es bestätigt sich damit, daß die gegenwärtigen Regelungen eine Niedrigbeschäftigungsfalle verursachen – bei aller angesichts der problematischen Datenlage gebotenen Vorsicht.

Zusammenfassend kann man also festhalten: Die 620-DM-Verträge stellen ein flexibles Beschäftigungsinstrument dar, das wegen seiner niedrigen Abgabenbelastung vor allem für Teilzeitbeschäftigte mit geringer Entlohnung äußerst attraktiv ist. Zugleich erzeugen die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen aber eine Niedrigbeschäftigungsfalle, weil Einkommen oberhalb der 620-DM-Grenze extrem diskriminiert werden. Da Arbeitseinkommen oberhalb von 620 DM wegen der hohen Grenzabgabenbelastung unattraktiv sind, konzentriert sich die Teilzeitbeschäftigung auf den 620-DM-Bereich. Das ökonomisch Bedenkliche liegt darin, daß damit eine – an sich wünschenswerte – Erhöhung des Arbeitsangebotes der Teilzeitbeschäftigten verhindert wird[9]. Es ist daher

[8] Diese Zahl wurde den Autoren bei einer telefonischen Anfrage beim Bundesfinanzministerium genannt. Es handelt sich allerdings um eine inoffizielle Schätzung.

[9] Dieses Argument findet sich bereits in Norbert Berthold: 620 DM-Jobs: Insel der Flexibilität im Meer der Regulierungen, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 37. Jg., Nr. 2/1998.

auch nicht ganz zutreffend, den Boom der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse als arbeitsmarktpolitischen Erfolg anzusehen; in Wirklichkeit stellt er zu einem erheblichen Teil einfach eine Marktreaktion auf die derzeit geltenden, aus ökonomischer Sicht absurden staatlichen Regelungen dar.

Folgen einer Sozialversicherungspflicht

Eine Reform der 620-DM-Beschäftigung muß vor allem darauf abzielen, die derzeit vorliegende Niedrigbeschäftigungsfalle zu beseitigen. Eine Möglichkeit besteht darin, die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse der Sozialversicherungspflicht (und der üblichen Besteuerung) zu unterwerfen. Dabei ist diesem Ansatz zwar zuzubilligen, daß er insoweit konsequent ist, als tatsächlich das Problem der Niedrigbeschäftigungsfalle gelöst wird: bei einer generellen Sozialversicherungspflicht kommt es naturgemäß nicht mehr zu Grenzabgabenbelastungen von mehr als 100%, wenn der Bruttolohn von 620 DM überschritten wird.

Diese Lösung weist jedoch gravierende Nachteile auf: Die Abgabenbelastung für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse steigt – wie oben gesehen – dramatisch an. Auch dieses Arbeitsmarktsegment würde dann unter der hohen Abgaben- und Steuerbelastung leiden, die schon den sonstigen Arbeitsmarkt stranguliert. Die Folge dürfte ein deutlicher Rückgang der geringfügigen Beschäftigung sein. Zum einen ist gerade bei gering qualifizierter Arbeit mit einer Zunahme der Schwarzarbeit zu rechnen; zum zweiten werden viele Teilzeitbeschäftigte ganz auf ein Arbeitsangebot verzichten und statt dessen Freizeit konsumieren. Simulationsstudien weisen darauf hin, daß diese Beschäftigungseffekte dramatisch sein dürften: So führt bei den Hausfrauen – der größten Gruppe der geringfügig Beschäftigten – eine volle Beitrags- und Steuerpflicht dazu, daß sich ca. 60% ganz aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen[10].

Fiskalische Folgen einer Abschaffung

Deswegen dürfte sich auch unter fiskalischen Gesichtspunkten die Abschaffung der 620-DM-Jobs als Schildbürgerstreich erweisen: Durch den Beschäftigungsrückgang würden die zusätzlichen Beitrags- und Steuereinnahmen deutlich geschmälert. Zudem ist hier auch noch der Wert der zusätzlich geschaffenen Sozialversicherungsansprüche zu berücksichtigen. Der fiskalische Gesamteffekt einer Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit läßt sich wie folgt grob abschätzen: Man nehme an, die Gesamtzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, bei denen Lohn- oder Pauschalsteuer abgeführt wird, liege derzeit bei 4 Mill.[11] und der Durchschnittsverdienst liege an der Versicherungsfreigrenze (West) von 620 DM pro Monat[12]. Wie im Beispiel in der Tabelle nehmen wir an, daß den Sozialabgaben in Höhe von 42,2% Ansprüche in Höhe von 15% des Arbeitseinkommens gegenüberstehen.

Entscheidend für den fiskalischen Effekt einer Einbeziehung in die Sozialversicherung ist nun, in welchem Ausmaß eine solche Reform die Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse reduzieren bzw. in die Schattenwirtschaft abdrängen würde. Wegen der massiven Mehrbelastung und der vor allem bei der wichtigen Gruppe der Hausfrauen hohen Arbeitsangebotselastizität erscheint es angemessen, von einem Rückgang der Beschäftigungsverhältnisse um die Hälfte auszugehen. In diesem Szenario ergibt sich ein fiskalischer Ertrag in Höhe von gut 1 Mrd. DM pro Jahr. Fällt der Beschäftigungsrückgang höher aus, kann sich sogar ein Nettoverlust ergeben. Es spricht daher viel dafür, daß am Ende ein unbedeutender fiskalischer Gewinn mit einem dramatischen Beschäftigungsrückgang erkauft wird[13].

Ein beschäftigungsfreundliches Reformkonzept

Dies bedeutet allerdings nun nicht, daß bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen alles so bleiben kann, wie es ist. Vielmehr macht die Arbeitsmarktstörung durch die Niedrigbeschäftigungsfalle eine Reform des gegenwärtigen Systems dringend notwendig. Ziel einer Reform muß es dabei sein, die

---

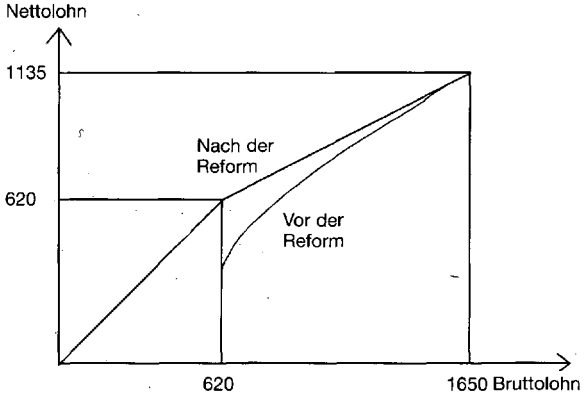
[10] Vgl. Johannes Schwarze: Die Reform der geringfügigen Beschäftigung und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen. DIW-Diskussionspapier Nr. 165, 1998, erscheint in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 3/98.

[11] Die aktuellen Schätzungen bewegen sich zwischen 2,2 und 5,6 Millionen dieser Beschäftigungsverhältnisse; vgl. den Bericht „Rasche Entscheidung über 620-DM-Jobs", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Oktober 1998, S. 17.

[12] Die Bundesregierung schätzt, daß das durchschnittliche Monatseinkommen bei geringfügig Beschäftigten insgesamt sogar leicht über der Freigrenze liegt (vgl. Bundestagsdrucksache 13/9313 vom 28. 11. 1997, S. 9). Dies erklärt sich nicht nur durch die Existenz illegaler Mehrarbeit, sondern auch damit, daß im Sinne des Sozialgesetzbuches kurzfristig Beschäftigte die Verdienstgrenzen legal überschreiten können. Darüber hinaus können die hohen Durchschnittsverdienste als weiterer empirischer Anhaltspunkt dafür betrachtet werden, daß die Freigrenze für viele Teilzeitbeschäftigte eine bindende Restriktion darstellt und unsere These der Existenz einer Niedrigbeschäftigungsfalle zutrifft.

[13] Kritisch zur pauschalen Einbeziehung der 620-DM-Jobs in die Sozialversicherungspflicht äußert sich – allerdings aus anderen Gründen – auch Rainer Erbe: Brauchen wir eine Neuregelung der „620-DM-Jobs"?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 2, S. 97-103.

Schaubild 2
Nettolohnkurve bei Teilzeitbeschäftigung
(Monatslohn)



Vorteile der gegenwärtigen 620-DM-Regelung zu erhalten, aber das Auftreten der schädlichen Niedrigbeschäftigungsfalle zu vermeiden. Dazu ist es vor allem erforderlich, einen stetigen Übergang von sozialversicherungsfreier zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu gewährleisten, so daß Grenzabgabenbelastungen von über 100% wie bei der gegenwärtigen 620-DM-Grenze nicht auftreten. Wie läßt sich dies erreichen?

Wir schlagen dazu eine Reform vor, die im Kern folgendes vorsieht: Erstens muß die bestehende Geringfügigkeitsgrenze von 620 DM gelockert und eine sozialversicherungsfreie Beschäftigung oberhalb dieser Marke ermöglicht werden. Gleichzeitig werden Einkommen über 620 DM so besteuert, daß nach einem längeren Einkommensintervall die gleiche Abgabenbelastung wie bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erreicht wird. Dadurch wird insgesamt ein gleitender Übergang zwischen den Beschäftigungsformen gewährleistet und eine „Beschäftigungsfalle" vermieden.

Konkret läßt sich dieses Reformkonzept durch folgendes Modell umsetzen:

☐ Die Sozialversicherungsfreigrenze wird von 620 DM auf 1650 DM angehoben. Für Monatslöhne bis 620 DM gelten die bisherigen Regelungen weiter.

☐ Für Arbeitslöhne oberhalb von 620 DM wird grundsätzlich eine Pauschalsteuer von 20% auf den Monatslohn erhoben. Zusätzlich wird der Teil des Monatslohnes, der 620 DM überschreitet, mit einer Steuer belegt, die ebenfalls als Pauschalsteuer konzipiert ist. Bezeichnet man diesen Steuersatz mit s, ergibt sich der Nettolohn des Arbeitnehmers in Abhängigkeit vom Bruttolohn Y^b, dann also Nettolohn = $620 + s(Y^b - 620)$ für $Y^b > 620$. Der Steuersatz s ist dabei so zu wählen, daß der Arbeitnehmer bei der Sozialversicherungsfreigrenze von 1650 DM den gleichen Nettolohn wie bei sozialversicherungsfreier Beschäftigung erreicht. Legt man dabei die – hier besonders relevante – Gruppe der verheirateten Frauen zugrunde, ergibt sich ein Wert von s = 0,5[14]. Bei diesen Parameterwerten läßt sich dann die Nettolohnkurve bei geringfügiger Beschäftigung durch Schaubild 2 darstellen.

Zwei Reformaspekte

Bevor die Wirkungen dieses Reformvorschlages auf Arbeitsmarkt und staatliche Einnahmen näher diskutiert werden, sei auf zwei – auf den ersten Blick überraschende – Aspekte dieser Reform eingegangen.

☐ Die hier vorgeschlagene deutliche Anhebung der Sozialversicherungsfreigrenze steht im krassen Gegensatz zur öffentlichen Debatte, die sich auf eine Senkung dieser Grenze konzentriert. Dabei ist aber folgendes zu bedenken: Da die Abschaffung oder Einschränkung der 620-DM-Beschäftigung – wie oben diskutiert – negativ zu beurteilen ist, sollte die Politik darauf setzen, die zentrale Schwäche der gegenwärtigen Regelung, also vor allem die Niedrigbeschäftigungsfalle, zu beseitigen. Dann ist aber eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze unabdingbar, um Markteinkommen jenseits von 620 DM wieder attraktiv zu machen.

Dem könnte man entgegenhalten, daß diese Anhebung der Freigrenze zu einer weiteren Verminderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung führt und damit zu einer Erosion des Sozialsystems beiträgt. Dies ist aber nicht der Fall: Gerade wegen des Problems der Niedrigbeschäftigungsfalle findet ja, wie oben gezeigt wurde, in dem Segment oberhalb von 620 DM kaum Beschäftigung statt; größere Substitutionsprozesse sind deswegen nicht zu erwarten. Zudem ist zu bedenken, daß durch den Steuersatz von 50% eine solche Substitution mit steigenden Einkommen progressiv unattraktiv wird.

☐ Auch der hohe Grenzsteuersatz von 50% für Einkommen oberhalb von 620 DM muß zunächst überraschen. Hier muß man aber berücksichtigen, daß die Grenzbelastung bisher über 100% liegt; es kommt also zu einer eindeutigen Verbesserung der Arbeitsan-

[14] Geht man bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wiederum von Lohnsteuerklasse V aus, ergibt sich bei einem Monatslohn von 1650 DM eine Lohnsteuerzahlung von 396,66 DM. Als effektiver Nettolohn ergeben sich beim gleichen Berechnungsmodus wie oben 1150 DM. Bei sozialversicherungsfreier Beschäftigung nach unserem Reformmodell erzielt man bei s = 0,5 dann 1135 DM.

gebotsanreize. Die Notwendigkeit, einen so hohen Grenzsteuersatz zu erheben, ergibt sich daraus, daß bis zur neuen Grenze von 1650 DM die gleiche Belastung wie bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erreicht werden soll. Kurz: sie ist letztlich eine Folge der hohen Abgaben- und Steuerbelastung, die auf dem Faktor Arbeit liegt.

Beschäftigungswirkungen des Reformvorschlags

Durch die hier vorgeschlagene Reform wird die Situation geringfügig Beschäftigter nachhaltig verbessert. Statt wie bisher massive Einkommenseinbußen zu erleiden, können Teilzeitbeschäftigte jetzt durch Mehrarbeit die 620-DM-Grenze überschreiten und damit ihr Nettoeinkommen erhöhen. Dadurch wird die Möglichkeit gestärkt, durch eigene Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt zu bestreiten.

Damit wird zugleich ein volkswirtschaftlich wünschenswerter Anstieg der Beschäftigung möglich, der bisher durch die Niedrigbeschäftigungsfalle verhindert wurde. Wie stark die Beschäftigung steigt, hängt vor allem davon ab, in welchem Ausmaß die Teilzeitbeschäftigten von den verbesserten Einkommenserzielungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Dies ist naturgemäß schwer abzuschätzen; schon eine vorsichtige Rechnung zeigt aber, daß hier ein erhebliches Potential liegt: Unterstellt man, daß von den etwa 4 Mill. geringfügig Beschäftigten außerhalb der Schattenwirtschaft die Hälfte ihren Monatslohn von 620 DM auf 750 DM erhöhen, würde dadurch ein zusätzliches Arbeitseinkommen von 260 Mill. DM erzielt. Geht man von einem Stundenlohn von 15 DM aus, dann entspricht dieser Beschäftigungsanstieg einer Schaffung von zusätzlichen rund 100000 Vollzeitarbeitsplätzen.

Fiskalische Wirkungen des Reformvorschlags

Neben der Beschäftigungssteigerung wäre die Umsetzung unseres Reformvorschlags auch aus fiskalischer Sicht attraktiv. Wenn wir – wie zuvor – annehmen, daß in Reaktion auf die Reform die Hälfte aller geringfügig Beschäftigten ihr monatliches Arbeitseinkommen von 620 DM auf 750 DM steigern, dann führt dies zu Steuermehreinnahmen von gut 2 Mrd. DM pro Jahr[15]. Im Vergleich dazu sind die zu erwartenden Mehreinnahmen, die sich aus einer Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit ergeben würden, – nach unserer Rechnung etwa 1 Mrd. DM (siehe oben) – deutlich geringer. Nun muß man in Rechnung stellen, daß diese Schätzungen naturgemäß mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind, weil die Anpassungsreaktionen quantitativ eben nur sehr schwer abzuschätzen sind. Dennoch spricht einiges dafür, daß unser Reformvorschlag auch aus fiskalischer Sicht mehr Vorteile verspricht als die Lösung, die Sozialversicherungsfreiheit aufzuheben.

Fazit

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der hier skizzierte Reformvorschlag das Problem der zur Zeit bestehenden Niedrigbeschäftigungsfalle löst und gegenüber einer Abschaffung oder Einschränkung der Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung erhebliche Vorteile hat. Erstens ist es nicht unrealistisch zu erwarten, daß der mit unserem Reformvorschlag verbundene fiskalische Gewinn höher ist. Zweitens – und das ist entscheidend – geht die Steigerung der öffentlichen Einnahmen in unserem Reformmodell mit einer Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung und einer Besserstellung der geringfügig Beschäftigten einher. Bei der Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit hingegen sinkt die Beschäftigung erheblich, und die geringfügig Beschäftigten erleiden massive Einkommensverluste oder werden in die Schattenwirtschaft abgedrängt.

Darüber hinaus eröffnet unser Reformvorschlag aber auch eine grundlegend neue arbeitsmarktpolitische Perspektive. Derzeit wird diskutiert, durch Lohnsubventionen in unterschiedlichen Formen (ein Beispiel ist der Kombilohn) die Beschäftigungschancen gering qualifizierter Menschen zu verbessern. Unser Reformvorschlag leistet ähnliches, ohne daß Lohnsubventionen, die ja vielfältige administrative Probleme aufwerfen, eingeführt werden müssen.

Es ist bekannt, daß der Anteil der gering qualifizierten Arbeitnehmer unter den geringfügig Beschäftigten besonders hoch ist. Gleichzeitig wird das Angebot an Vollzeitarbeitsplätzen für diese Gruppe immer geringer, was sich in einer entsprechend hohen Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Menschen niederschlägt. Eine Ursache der schlechten Beschäftigungschancen niedrig Qualifizierter liegt in der schon bei niedrigen Einkommen sehr hohen Abgabenbelastung. Durch unseren Reformvorschlag wird zwischen geringfügiger Beschäftigung einerseits, die derzeit an der 620 DM-Grenze abbricht, und voll sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen andererseits ein neues Arbeitsmarktsegment eröffnet, in dem wegen der moderaten Abgabenbelastung auch gering qualifizierte Arbeitsanbieter gute Chancen haben.

[15] Es wäre denkbar, diese Mehreinnahmen den Sozialversicherungen zuzuführen.