

Mit Mini- und Midi-Jobs aus der Arbeitslosigkeit?

Die Neuregelungen zur Beschäftigungsförderung im unteren Einkommensbereich

Angelika Koch und Gerhard Bäcker

1. Einleitung

Wenige Monate nach der Bundestagswahl und dem Start der neuen rot-grünen Bundesregierung klaffen Angebot und Nachfrage nach Arbeit weiter auseinander als je zuvor in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat im Winter 2003 die Schwelle von 4,7 Millionen überschritten; eine Wende ist nicht in Sicht. Vor dem Hintergrund dieser dramatischen Arbeitsmarktentwicklung verabschiedete der Bundestag am 20. 12. 2002 die jüngste Arbeitsmarktreform der rot-grünen Bundesregierung, das Erste und Zweite Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Als vorrangiges Ziel nennt die Bundesregierung die Herstellung einer „neuen Ordnung auf dem Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 15/26), durch die die Arbeitslosigkeit nachhaltig abgebaut werden soll. Beschäftigungspotentiale sollen durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, durch eine verbesserte und schnellere Arbeitsvermittlung und den Ausbau des mit dem Job AQTIV-Gesetz eingeführten Prinzips von Fördern und Fordern bei Arbeitslosigkeit erschlossen werden (ebd.). Über zentrale Regelungen dieser Arbeitsmarktreform einigte sich die rot-grüne Koalition mit der Union „in letzter Minute“ am 17.12. 2002 im Vermittlungsausschuss des Bundestags (BT-Drs. 15/201, BT-Drs. 15/202).

Als ein wesentliches Element der gesetzlichen Neuregelungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Abbau von Arbeitslosigkeit kann die Förderung von Beschäftigung im unteren Einkommens- und Stundenbereich gelten. Hierbei setzt die Bundesregierung zum einen auf die Ausweitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) – unter besonderer Berücksichtigung der haushaltsnahen Dienstleistungen. Zum anderen sollen neue Arbeitsplätze oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze durch eine Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer/innen geschaffen werden (Midi-Jobs). Schon im Bericht der Hartz-Kommission war die Strategie, „Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich zu fördern“, (Kommission 2002, 170) formuliert. Hohe Beschäftigungspotentiale werden insbesondere bei den sog. einfachen Dienstleistungen erwartet.

Wie sehen nun die gesetzlichen Neuregelungen zur Beschäftigungsförderung im Niedrigeinkommensbereich aus?¹ Was hat sich im Vergleich zur bisherigen Regelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die genau vor vier Jahren am 1. 4. 1999 eingeführt wurde, verändert? Welche Folgewirkungen der neuen Gesetzeslage sind absehbar? Aufgabe des Beitrags soll es sein, die geänderten rechtlichen Bestimmungen im Einzelnen zu analysieren und ihre Auswirkungen zu bewerten. Im Mittelpunkt wird dabei die Frage stehen, wie sie unter beschäftigungspolitischen Aspekten zu beurteilen und welche sozial- und geschlechterpolitischen Folgen zu erwarten sind.

¹ Im folgenden konzentrieren wir uns auf die rechtliche Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen, die sich auf bestimmte Einkommen bezieht und lassen daher die Analyse von Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung spezieller *Personengruppen*, wie für Existenzgründer/innen durch die sog. „Ich-AG“, außen vor.

2. Rechtliche Regulierung von Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich

2.1 Geringfügige Beschäftigung: Bisheriges Recht

Am 01. 04. 1999 trat die Vorgängerregelung zur geringfügigen Beschäftigung in Kraft. Begleitet wurde diese Reform, deren endgültige Details dem Bundestag ebenfalls erst „in letzter Minute“ vorgelegt wurden, durch heftige sozial- und arbeitsmarktpolitische Kontroversen. Die rot-grüne Bundesregierung sah sich mit einer geschlossenen Ablehnung durch die Opposition und die Unternehmens- und Arbeitgeberverbände konfrontiert. Aber auch die Gewerkschaften äußerten Kritik, da die Regelung weit hinter ihren Vorstellungen zurück blieb.² Den Hintergrund der Reform bildeten Fehlentwicklungen im Beschäftigungssektor der kurzzeitigen Teilzeitarbeit³ im unteren Einkommensbereich. Kritisch gesehen wurde vor allem, dass die geringfügige Beschäftigung sich innerhalb der 90er Jahre zu einem quantitativ bedeutsamen Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes entwickelt hatte, zur Verdrängung regulär sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze und zu starken Einnahmehausfällen in den Sozialversicherungen führte.

Im zweiten Quartal 1999 arbeiteten nach einer repräsentativen Erhebung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) rd. 5,85 Millionen Beschäftigte in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (ISG 1999, 30)⁴. Der Anteil der Beschäftigten in der geringfügigen Teilzeitarbeit an den Erwerbstätigen insgesamt lag 1999 bei rd. 16%.⁵ Für 1997 wurde auf der Basis der ISG-Daten ein Vollzeitäquivalent von rd. 1,8 Mio. Beschäftigten errechnet (Rudolph 1998, 13). Den größten Anteil an den geringfügig Beschäftigten hatten mit 4,71 Mio. bzw. 80,5% jene Personen, deren einzige Erwerbstätigkeit die geringfügige Teilzeitarbeit ist. Das Arbeitsmarktsegment der geringfügigen Beschäftigung ist hier stark geschlechtsspezifisch strukturiert: Ausschließlich geringfügig beschäftigt waren 1999 rd. 3,1 Mio. Frauen im Vergleich zu 1,6 Mio. Männern (ISG 1999a). Der Anteil der ausschließlich geringfügig beschäftigten Frauen an den weiblichen Erwerbstätigen lag bei rd. 20%.⁶

Bei der Struktur der geringfügigen Beschäftigung nach Branchen und Beschäftigungsbereichen liegt ein Schwerpunkt auf den Dienstleistungstätigkeiten. 63% aller ausschließlich geringfügig Beschäftigten übten Dienstleistungstätigkeiten aus (1,15 Millionen in Privathaushalten, rd. 0,9 Mio. im Handel, 0,4 Mio. im Gastgewerbe sowie knapp 0,5 Mio. im Bereich Medien und Verteildiensten).⁷

Die geringfügige Beschäftigung kann als Niedriglohnsektor eingestuft werden. So konzentrieren sich diese Beschäftigungsverhältnisse auf Branchen, Tätigkeiten und Qualifikationen, für die niedrige Entgelte (umgerechnet auf Stundensätze) charakteristisch sind. Nach einer Auswertung des SOEP lagen die Bruttostundenlöhne von geringfügig beschäftigten 1996 durchschnittlich 14% niedriger als die von sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten (Schupp u. a. 1997, 895). Hinzu kommt, dass bei geringfügigen Arbeitsverhältnissen tarifvertragliche Standards häufig nicht gelten oder aber nicht berücksichtigt werden. Zu vermuten ist schließlich, dass in der Praxis nicht selten arbeitsrechtliche Regelungen, wie z. B. Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsansprüche, Feiertagsvergütungen, Kündigungsschutz, Elternzeit, umgangen werden.⁸

Kennzeichnend für die damalige Reform war das Ziel, mittelfristig die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung und ein weiteres Aufsplitten der Arbeitsverhältnisse zu verhindern sowie den Einnahmehausfällen in der Sozialversicherung entgegenzuwirken (BT-Drs. 14/280,1). Als zentrale Elemente der alten Rechtslage sind folgende Details zu benennen (vgl. Ochs 1999, Dingeldey 2002):

- Die Geringfügigkeitsgrenze liegt einheitlich für West- und Ostdeutschland bei 325 Euro, ist nicht dynamisiert und erlaubt eine Beschäftigung von unter 15 Stunden wöchentlich.
- Diese Mini-Jobs sind in Teilen der Sozialversicherungspflicht unterworfen:

- Statt der vorherigen Pauschalsteuer von 22% zahlt der Arbeitgeber pauschale Sozialversicherungsbeiträge von 22% des Bruttoentgelts (10% an die Gesetzliche Krankenversicherung, 12% an die Gesetzliche Rentenversicherung). Hieraus ergeben sich in der GRV minimale Anwartschaften und die anteilige Anrechnung der Wartezeit, jedoch keine vollen Leistungsansprüche, einschließlich Rehabilitationsleistungen sowie Schutz bei Erwerbsunfähigkeit.
- Die Beschäftigten haben die Option, ihre Beiträge auf den regulären, für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geltenden Satz in der Rentenversicherung aufzustocken und damit die vollen Ansprüche zu erwerben. Hierfür müssen sie rd. 8% des Bruttolohns aufwenden.
- In die Arbeitslosenversicherung ist die geringfügige Teilzeitarbeit nicht einbezogen.
- Im Unterschied zur Regelung vor 1999 sind geringfügige Nebenbeschäftigungen vollständig sozialversicherungs- und steuerpflichtig.
- Die Einkommen aus der geringfügigen Beschäftigung sind individuell zu versteuern; bei Verheirateten bleiben allerdings die Einkünfte aus einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung anrechnungsfrei, der Betrag wird in der gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehepartnern nicht berücksichtigt. Verbunden mit den Splitting-Vorteilen ergibt sich eine besondere Förderung dieser Beschäftigungsform aufgrund des Ehestatus.

2.2 Geringfügige Beschäftigung: Neues Recht

War es bei der Neuregelung von 1999 noch erklärtes Ziel, die geringfügige Beschäftigung mittelfristig einzudämmen, vollzieht die Bundesregierung mit den Gesetzen über Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eine Kehrtwende in der Regulierung der kurzzeitigen Teilzeitbeschäftigung: Die Möglichkeiten zur Begründung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse werden erweitert. Damit wird das, was anlässlich der Neuregelung 1999 noch als Fehlentwicklung eingeschätzt wurde,

² Siehe hierzu bspw. die Stellungnahmen der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände wie des DGB zur Anhörung im Deutschen Bundestag (BT-Anhörung 1999). Der Bundesrat wies damals noch eine Mehrheit der SPD-geführten Länder auf, so dass es zu keinem Widerspruch gegen die Verabschiedung des Gesetzes kam.

³ Für die geringfügige Beschäftigung wird bisher auch der Begriff „kurzzeitige Teilzeitarbeit“ verwendet, da sich diese Beschäftigungsform nach bisher geltendem Recht auf ein Arbeitsverhältnis unter 15 Stunden oder auf eine Tätigkeit von bis zu zwei Monaten oder 50 Arbeitstagen im Jahr bezieht. Letztere wird rechtlich unter dem Begriff *kurzfristige* Beschäftigung geführt.

⁴ Im folgenden werden die Daten aus den repräsentativen Erhebungen des ISG herangezogen, da sie aufgrund ihres methodischen Konzepts eine weitreichende Erfassung der geringfügigen Beschäftigung ermöglichen. Zu den unterschiedlichen Erhebungskonzepten von ISG, Mikrozensus und SOEP siehe Rudolph (1998). Gemeinsam ist den Erhebungen das Ergebnis, dass in den 90er Jahren ein starker Anstieg der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu verzeichnen ist (Ochs 2000, 95). Darüber hinaus weisen das SOEP ebenso wie das ISG einen Rückgang der geringfügig Beschäftigten nach der Neuregelung von 1999 aus (Schwarze/Heineck 2001, 7; ISG 1999). Eine neue Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wird für April 2003 erwartet.

⁵ Eigene Berechnungen auf der Basis von Ergebnissen des Mikrozensus zur Bevölkerung (Statistisches Bundesamt 2000) sowie der Ergebnisse des ISG (1999). Die in dieser Darstellung verwendeten ISG-Daten beziehen sich auf den Bestand an geringfügig Beschäftigten im zweiten Quartal 1999, somit auf die Zeit nach der Neuregelung vom 1. 4. 1999.

⁶ Eigene Berechnungen auf der Basis der in Fußnote 2 angegebenen Daten.

⁷ Eigene Berechnungen nach ISG 1999, 49.

⁸ Empirische Befunde zu diesem Komplex liegen (noch) nicht vor. Betriebsräte und Gewerkschaften verweisen aber immer wieder darauf, dass die Nichtbeachtung insbesondere in Kleinbetrieben ohne Arbeitnehmervertretung üblich sei (Klammer u. a. 1998).

nun zum beschäftigungspolitischen Wunschziel.⁹ Die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung ist für die Bundesregierung insbesondere ein Instrument zum Abbau von Arbeitslosigkeit und für die Beschäftigung geringer qualifizierter Arbeitnehmer/innen (BT-Drs. 15/23, 40).¹⁰ Wichtige Neuregelungen ab 1. April 2003 sind folgende:

- Die Grenze für die geringfügige Beschäftigung wird von 325 Euro auf 400 Euro monatlich angehoben. Für diejenigen, die am 31. März mehr als geringfügig beschäftigt waren, deren Tätigkeit nach der Neufassung des Gesetzes aber unter die geringfügige Beschäftigung fällt, bleibt die Beschäftigung versicherungspflichtig. Auf Antrag werden sie von der Versicherungspflicht befreit.
- Die Arbeitszeitschwelle von bisher unter 15 Stunden wöchentlich findet keine Anwendung mehr.
- Die Arbeitgeber-Pauschalabgaben werden auf 25% festgelegt (12% GRV, 11% GKV und 2% Steuern mit Abgeltungswirkung).
- Mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowie Hauptbeschäftigungen sind mit Ausnahme einer geringfügigen Beschäftigung zusammenzurechnen. Daraus folgt, dass
 - bei *einer* Nebenbeschäftigung keine Beitragspflicht mehr besteht;
 - bei mehreren geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen neben einer Hauptbeschäftigung *ein* Mini-Job abgabenfrei bleibt.¹¹
- Bei geringfügiger Beschäftigung in Privathaushalten werden die Arbeitgeber-Pauschalabgaben reduziert: Hier sind Beiträge zur GKV und GRV in Höhe von jeweils 5% des Arbeitsentgelts sowie 2% Steuern (mit Abgeltungswirkung) zu zahlen. Geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt (nach § 8 a SGB IV sind dies solche Tätigkeiten, die durch einen Privathaushalt begründet und gewöhnlich durch Mitglieder des Privathaushalts erledigt werden) wird zudem durch einen Abzug von der Steuerschuld gefördert. Dieser liegt bei 10%, höchstens 510 Euro jährlich, bei Inanspruchnahme eines Dienstleistungsunternehmens bei 20% und höchstens 600 Euro pro Jahr.
- Das Melde- und Beitragsverfahren für Arbeitgeber wird vereinfacht: Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung sowie Steuern werden nur noch an eine Einzugsstelle (Bundesknappschaft) abgeführt.

2.3. Midi-Jobs: Neuregelungen für Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze

Mit den Gesetzen über Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde ein weiteres Instrument zur Förderung von Beschäftigung in den unteren Einkommensegmenten eingeführt, die sog. Midi-Jobs. Wie die Neuregelung zur geringfügigen Beschäftigung wurde dieses Instrument ebenfalls erst im Vermittlungsausschuss ausgehandelt.¹² Grundgedanke der Midi-Jobs ist es hierbei, über finanzielle Anreize die Aufnahme niedrig entlohnter (Teilzeit-)Beschäftigung zu fördern. Hierfür wurde eine Progressionszone im Niedriglohnbereich („Gleitzone“) geschaffen, innerhalb derer die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer/innen gleitend angehoben werden. Nach dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze erreicht die Beitragsbelastung erst schrittweise den vollen Arbeitnehmerbeitragsatz.¹³

Wesentliche Regelungen sind die folgenden:

- Oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze steigt der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung für das gesamte Bruttoarbeitsentgelt zwischen 400,01 Euro und 800 Euro gleitend an. Der Startpunkt liegt zurzeit bei 4% und steigt bis auf den hälftigen Sozialversicherungsbeitrag, aktuell sind dies 21%. Für Auszubildende gilt die Regelung nicht (vgl. *Abbildung 1* und die folgende *Tabelle*).

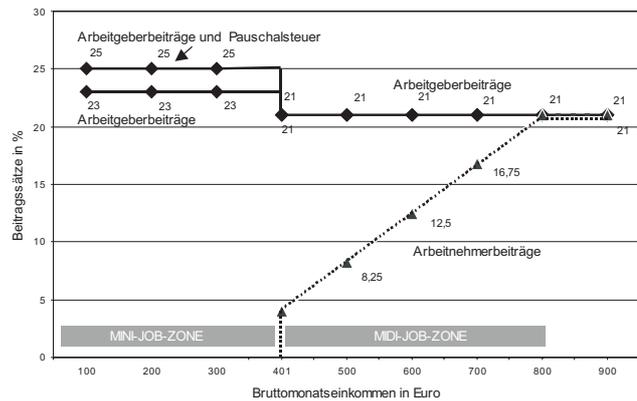


Abbildung 1: Abgabenbelastung bei Mini- und Midi-Jobs

- Für die Berechnung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitnehmeranteil wird folgende Formel angewandt:

$$F \times 400 + (2 - F) \times (AE - 400).$$

AE steht für Arbeitsentgelt; *F* ist der Faktor, der sich ergibt, wenn der Wert 25 vom Hundert durch den durchschnittlichen Gesamtsozialversicherungsbeitrag des Kalenderjahres geteilt wird. Aufgrund des verringerten Arbeitnehmerbeitrags ergibt sich ein entsprechend verringertes sozialversicherungspflichtiges Entgelt, das der Rentenberechnung zugrunde gelegt wird. Damit reduziert sich die soziale Absicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Durch den Eigenbeitrag von mindestens 4% wird verhindert, dass Beschäftigungsverhältnisse in der Gleitzone von der gesamten Beitragsbelastung her nicht stärker begünstigt werden als geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, bei denen eine Abgabenbelastung von 25% anfällt.

- Der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung liegt in der Gleitzone konstant auf der Höhe der geltenden Beitragsätze (aktuell im Durchschnitt bei 21%).
- Die Versicherten haben die Möglichkeit, auf die Begünstigung durch den geringeren Sozialversicherungsbeitrag zu verzichten und den hälftigen Rentenversicherungsbeitrag zu tragen, um negative Wirkungen auf die Rentenanwartschaften zu vermeiden. Dies muss schriftlich gegenüber dem Arbeitgeber erklärt werden und gilt für die gesamte Dauer des Beschäftigungsverhältnisses.

⁹ In wesentlichen Punkten folgt die Bundesregierung hiermit den immer wieder vorgebrachten Vorschlägen der Fraktion der CDU/CSU (siehe zuletzt den Gesetzentwurf BT-Drs. 15/23).

¹⁰ Deutlich formuliert auch die Hartz-Kommission ihre beschäftigungspolitische Zielrichtung bei der Ausweitung der Mini-Jobs: „Es gibt auch ein Recht auf einfache Arbeit. Viele Menschen wollen oder können nicht weiter qualifiziert werden.“ (Kommission 2002, 41).

¹¹ Die geringfügig entlohnte Beschäftigung, die aus der Zusammenrechnung ausgenommen ist, ist die zeitlich zuerst aufgenommene. Eine Zusammenrechnung der geringfügigen Beschäftigungen wird nicht vorgenommen, wenn eine geringfügig entlohnte Beschäftigung mit einer kurzfristigen Beschäftigung zusammentrifft (Geringfügigkeitsrichtlinien 2003, 19).

¹² Dieser Vorschlag wurde sowohl von CDU/CSU (vgl. BT-Drs. 15/23) wie auch von den Bündnisgrünen seit längerem favorisiert (Dücker/Wolf 1999).

¹³ Ein erster Schritt in Richtung der Subventionierung von Arbeitnehmerbeiträgen bei Aufnahme niedrig bezahlter (Teilzeit-)Arbeit wurde bereits mit dem sog. Mainzer-Modell gemacht, das seit März 2002 bundesweit umgesetzt wird: Das höhere Nettoeinkommen wird hier durch die Zahlung von Kindergeldzuschlägen sowie die Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung – finanziert aus dem Haushalt des Bundes – erreicht. Im Unterschied zum Midi-Job-Modell erfolgt die Förderung dabei nur für Personen, die eine Beschäftigung neu aufnehmen, sie ist zeitlich begrenzt (bis zu 36 Monate) und nach der Höhe des erzielten Bruttoeinkommens degressiv gestaffelt. Der Einkommensbereich liegt bei mehr als 325 bis 897 Euro monatlich für Ledige (Jülicher 2002, 12).

Sozialversicherungsbeiträge in der Gleitzone in Euro

Brutto-Entgelte	Arbeitgeber-beiträge	Arbeitnehmerbeiträge					AG- + AN-Beiträge	SV-pflichtiges Arbeitnehmer-entgelt
		insgesamt	davon:					
			GRV	GKV	ALV	GPV		
401	83,61	16,98	7,94	5,70	2,65	0,69	100,58	241,21
450	93,83	35,38	16,54	11,88	5,51	1,44	129,20	309,83
500	104,25	54,15	25,32	18,18	8,44	2,21	158,40	379,86
550	114,68	72,93	34,10	24,48	11,37	2,97	187,60	449,88
600	125,10	91,70	42,88	30,79	14,29	3,74	216,80	519,90
650	135,53	110,48	51,66	37,09	17,22	4,50	246,00	589,93
700	145,95	129,25	60,44	43,39	20,15	5,27	275,20	659,95
750	156,38	148,03	69,22	49,70	23,07	6,03	304,40	729,98
800	166,80	166,80	78,00	56,00	26,00	6,80	333,60	800,00

Annahmen	AN + AG	AG	AN
Individueller Beitragssatz zur Krankenversicherung	14,0		
Durchschnittlicher Beitragssatz zur Krankenversicherung	14,0		
Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz	41,7	20,85	
Faktor $F =$		0,599520384	
Formel:		$F \times 400 + (2 - F) \times (AE - 400)$	

- Für die Berechnung der Entgeltersatzleistungen in der Arbeitslosen- sowie in der Krankenversicherung ergeben sich keine negativen Folgen durch die reduzierten Sozialversicherungsbeiträge.
- Werden mehrere Beschäftigungen ausgeübt, ist das gesamte erzielte Arbeitsentgelt maßgebend für die sozialversicherungsrechtliche Absicherung. Die Ausübung *einer* geringfügigen Beschäftigung als Nebentätigkeit ist von der Zusammenrechnung ausgeschlossen (siehe hierzu auch Rundschreiben 2003, 21).
- Die Besteuerung erfolgt individuell.

3. Beitragsentlastung und Netto-Einkommensverläufe: Bisherige und neue Regelungen im Vergleich

Will man die Inanspruchnahme der neuen Regelungen durch die Beschäftigten und die Arbeitgeber einschätzen, so ist eine Analyse der Nettoeinkommensverläufe und der jeweiligen Belastungen durch Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, die sich nach neuem Recht ergeben, hilfreich. Stellen wir die bisherige und die neue Regelung einander gegenüber, so fällt auf, dass sich hinsichtlich der Belastung der Arbeitgeber keine wesentlichen Veränderungen ergeben: Der pauschale Arbeitgeberbeitrag wird von 22% auf 23% angehoben, ergänzend tritt eine Abgeltungssteuer von 2% hinzu. Insgesamt bleibt es dabei, dass die Unternehmen – bei isolierter Betrachtung allein der Abzüge¹⁴ – über alle Einkommen hinweg eine weitgehend identische Belastung tragen müssen.¹⁵ Beim Übergang in den Bereich der Midi-Jobs ergibt sich dann allerdings eine Entlastung der Arbeitgeber, da sie statt 25% nun lediglich rd. 21% (hälftiger Sozialversicherungsbeitrag) zu zahlen haben.

Für die ausschließlich geringfügig Beschäftigten ergeben sich durch die neue Regelung erhebliche Entlastungen, da mit der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze ein um 75 Euro höheres Einkommen gänzlich von den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer/innen freigestellt ist und sich ihre Beiträge im Einkommensbereich zwischen 401 und 800 Euro mindern (siehe hierzu *Abbildung 2*). Noch stärker fällt die Entlastung für die geringfügig Nebenbeschäftigten aus, deren Beitrags- und Steuerbelastung sich auf Null reduziert.

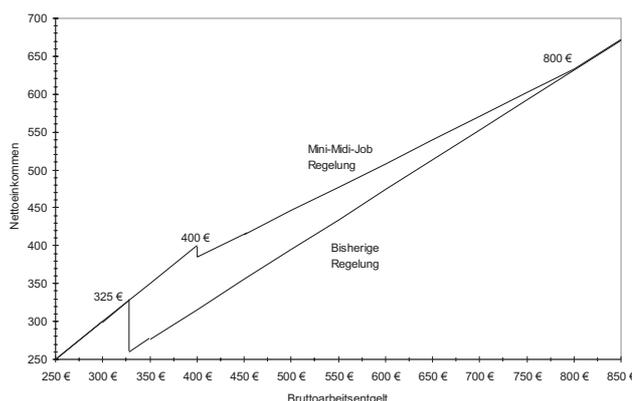


Abbildung 2: Nettoeinkommensentwicklung Steuerklasse I – Mini-Midi-Jobs und alte Regelung im Vergleich (Hauptbeschäftigung)

Betrachtet man den Einkommensbereich der Midi-Jobs, so ist die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge nicht der einzige Faktor, der auf die Nettoeinkommen wirkt und damit die Inanspruchnahme steuert. Auch die steuerliche Behandlung muss als entscheidendes Kriterium berücksichtigt werden. So ergeben sich bei steigenden Bruttoarbeitsentgelten starke Unterschiede bei den Nettoeinkommen, je nachdem, ob die Tätigkeit nach Steuerklasse I oder Steuerklasse V besteuert wird. In der Steuerklasse I fallen in einem Entgeltbereich mit bis zu 850 Euro keine Lohnsteuern an, somit ergibt sich die Brutto-Netto-Differenz fast ausschließlich aus der Wirkung der (verringerten) Arbeitnehmerbeiträge. Wie in *Abbildung 2* ersichtlich, wird damit der erhebliche Anstieg der Belastungen beim Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle weitgehend vermieden.

¹⁴ Siehe dazu die weiteren Ausführungen unter 4.1.

¹⁵ Eine Ausnahme hiervon bildet jedoch der Bereich der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten. Hier werden die privaten Arbeitgeber entlastet und zwar zweifach; erstens durch geringere Abgaben (12% im Privathaushalt statt wie bisher 22%; mit der Neuregelung 25%) und zweitens dadurch, dass sie die Kosten für die geringfügige Beschäftigung durch einen Abzug von der Steuerschuld verringern können.

Anders sieht es aus, wenn der Netto-Einkommensverlauf einer erwerbstätigen Ehefrau, die in Steuerklasse V eingruppiert ist, betrachtet wird. Durch die steuerliche Belastung oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle kommt es wie bei der bisherigen Regelung, bei der oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze die volle Sozialversicherungspflicht einsetzt, wie auch bei der neuen Regelung mit gleitend ansteigenden Beiträgen für die Arbeitnehmer/innen zu einem Belastungssprung mit starken Nettoeinkommensverlusten:

- Bei der bisherigen Regelung sinkt das Netto-Einkommen bei einem Bruttoverdienst von 326 Euro auf 206 Euro ab. 325 Euro netto werden erst wieder bei einem Brutto von 537 Euro erreicht.
- Beim Überschreiten der neuen Geringfügigkeitsschwelle von 400 Euro fällt der Einkommensverlust zwar schwächer, aber immer noch deutlich aus. Das Netto-Einkommen verringert sich bei 401 Euro brutto auf 316 Euro netto. Den „alten“ Netto-Betrag von 400 Euro erhalten die Beschäftigten erst bei einem Brutto-Einkommen von 610 Euro.

Deutlich wird somit, dass durch die Wirkung der Steuerklasse V weiterhin ein starker Anreiz für verheiratete Frauen gegeben ist, in geringfügiger Beschäftigung erwerbstätig zu sein.¹⁶

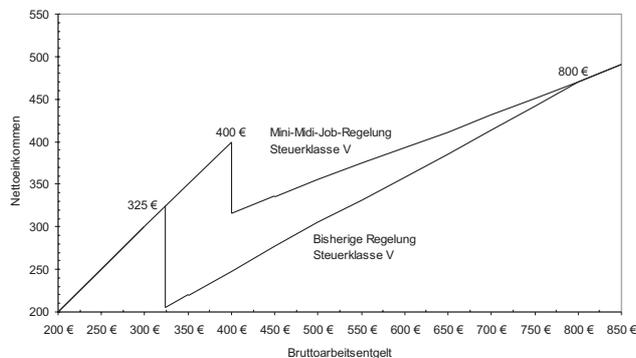


Abbildung 3: Netto-Einkommensverlauf, Steuerklasse V – Mini-Midi-Jobs und alte Regelung im Vergleich (Hauptbeschäftigung)

4. Beschäftigungszuwachs durch Subventionierung im unteren Einkommensbereich?

4.1 Fragestellungen und Grundannahmen

Betrachtet man die Neuregelungen unter beschäftigungspolitischen Aspekten, so ist eine wesentliche Ausweitung der finanziellen Förderung von Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich festzustellen, die sich nun auf ein erheblich größeres Einkommenssegment und einen größeren Personenkreis bezieht. War mit der Reform von 1999 eine noch in Teilen restriktivere Regulierung der kurzzeitigen Teilzeitarbeit verbunden, wird das besondere Subventionsverhältnis¹⁷ mit der Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle, mit der Wiedereinführung der Abgabefreiheit eines Mini-Jobs als Nebenbeschäftigung und den Sonderregelungen für die privaten Haushalte stark erweitert und mit den neuen Midi-Jobs eine weitere Form der Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen im Niedrigeinkommensbereich vorgenommen.

Diese mit hohen finanziellen Belastungen verbundene Subventionierung ist kein Selbstzweck, sondern mit der Zielsetzung verbunden, die Arbeitslosigkeit abzubauen, die Beschäftigung zu erhöhen und damit über diesen Weg die öffentlichen Ausgaben zu senken. Die artikulierten Erwartungen sind nicht gering. So rechnet Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement mit 300.000 Arbeitsplätzen (zitiert nach: Financial Times Deutschland vom 18. 12. 2002)

Fragt man nach dem ökonomischen Begründungszusammenhang, der diesen Erwartungen zu Grunde liegt, so steht die An-

nahme im Mittelpunkt, dass infolge der hohen Sozialversicherungsbeiträge die Nettoeinkommen der Beschäftigten zu niedrig ausfallen, was die Arbeit im niedrigen Einkommens- und Stundenbereich unattraktiv mache. Sänken die Abzüge und verbesserte sich die Brutto-Netto-Relation, würden die Menschen motiviert, Arbeitsverhältnisse mit niedrigerem Einkommen und niedrigerem Stundenvolumen aufzunehmen. Es geht also darum, die Bereitschaft zu erhöhen, vorhandene, aber bislang nicht besetzte bzw. besetzbare (Teilzeit)Arbeitsplätze im Niedrigeinkommensbereich durch höhere Nettoeinkommen finanziell attraktiver zu machen. Oder anders formuliert: Ein Großteil der derzeitigen Arbeitslosigkeit wird als ein Problem des *Arbeitsangebots* interpretiert. (Registrierte) Arbeitslose und Personen aus der Stillen Reserve haben – so die These – keine bzw. keine ausreichende Motivation, ihre Situation zu überwinden und Arbeit aufzunehmen. Darüber hinaus fußen die beschäftigungspolitischen Ziele aber auch auf der Annahme, dass die Neuregelungen neben dem Arbeitsangebot auch die Arbeitsnachfrage stimulieren. Dies wird explizit durch die niedrigeren Arbeitgeberbeiträge im Bereich der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten erwartet; ein Kostenvorteil ergibt sich jedoch auch implizit, wenn in Folge der sozialversicherungsrechtlichen Regelung der Geringfügigkeit die Arbeitskosten allgemein, wie beispielsweise durch niedrigere Stundenentgelte, reduziert werden können.

Wie tragfähig sind diese Argumentationszusammenhänge? Wird es zu Mehrbeschäftigung und zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit kommen? Um zu einer Beantwortung zu kommen, reicht es nicht aus, allein die Entwicklung der Arbeitsverhältnisse in der Mini- und Midi-Zone zu berücksichtigen, da die Schaffung bzw. Besetzung einzelner Arbeitsplätze noch kein Kriterium für den Erfolg von beschäftigungspolitischen Programmen und Maßnahmen ist. Entscheidend ist der Zuwachs an Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt. Es geht um *Netto-Beschäftigungseffekte*: Bei der beschäftigungspolitischen Bewertung der Mini-Midi-Regelungen ist deshalb immer danach zu fragen,

- ob die Beschäftigten aus der registrierten Arbeitslosigkeit oder aus der „Stillen Reserve“ heraus die neue Tätigkeit aufnehmen oder ob es sich um eine Nebenbeschäftigung von bereits Erwerbstätigen handelt,
- ob die Beschäftigung nicht auch ohne die Förderung erfolgt wäre (Mitnahmeeffekte),
- ob in Reaktion auf die Beitragsentlastung womöglich an einer anderen Stelle im Betrieb und/oder auf dem Arbeitsmarkt Arbeitsplätze entfallen (Substitutionseffekte). Dieser Verdrängungseffekt kann durch die Umwandlung von Arbeitsverhältnissen bewirkt werden, indem beispielsweise nicht oder weniger stark subventionierte Arbeitsverhältnisse durch die (stärker) subventionierten Arbeitsverhältnisse ersetzt werden.
- wie die finanziellen Belastungen durch die Gegenfinanzierung auf das Beschäftigungsniveau durchschlagen (Finanzierungseffekte). Die Gegenfinanzierung kann durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle (in den Haushalten der Sozialversicherungsträger) und/oder durch Mehreinnahmen (Erhöhung der Sozialversicherungsbeitragsätze) folgen.

Wie zu erkennen, ist die „Prüfliste“ zur Bewertung eines beschäftigungspolitischen Erfolges äußerst komplex. Wenn wir im Folgenden danach fragen, ob es tatsächlich zu Netto-Beschäftigungseffekten oder zu Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten kommt, so werden wir uns auf einzelne Wirkungsaspekte konzentrieren und deren Konsequenzen auf Beschäftigungsniveau

¹⁶ Diese Nettoeinkommensverläufe dürfen allerdings nicht isoliert betrachtet werden: Den hohen Abzügen der Ehefrauen in der Steuerklasse V stehen niedrigere Belastungen der Ehemänner in der Steuerklasse III gegenüber.

¹⁷ Auch bei der geringfügigen Teilzeitarbeit ergibt sich eine Form der Subventionierung durch die Sozialversicherungsfreiheit der Arbeitnehmer/innen.

und -struktur diskutieren. Eine quantitative Gesamtabstimmung ist im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich.

4.2 Beschäftigungsperspektiven

4.2.1 Geringfügige Beschäftigung

Infolge der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze wird die Zahl der in diesem Sektor Beschäftigten voraussichtlich aus folgenden Gründen ansteigen:

Ogbleich die Arbeitgeber bei der geringfügigen (Teilzeit-)Beschäftigung von der Beitragsseite her (außer bei der Beschäftigung in Privathaushalten) nicht entlastet werden, spricht viel dafür, dass es eine Reihe von ökonomischen Gründen für die Unternehmen gibt, vermehrt Arbeitsplätze in diesem Segment anzubieten. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sich – wie oben beschrieben – bei geringfügiger Beschäftigung Kostenvorteile durch niedrigere Stundenlöhne und/oder durch die (rechtlich unzulässige) Nichtbeachtung gesetzlicher, tariflicher und betrieblicher Standards ergeben. Ermöglicht wird diese Umgehung vor allem durch die Informationsdefizite bei den Beschäftigten sowie durch die bestehenden Machtungleichgewichte zwischen Arbeitgebern und Belegschaft. Auch ist es möglich, dass Arbeitgeber unter Hinweis auf die höheren Nettoentgelte die Bruttostundensätze reduzieren. Realisieren die Arbeitgeber die genannten Kostenvorteile, so kann teure durch verbilligte Arbeit ersetzt werden, indem z. B. Vollzeitarbeitsplätze in Teilzeitarbeitsplätze aufgespalten werden.

Möglich ist jedoch auch eine Entwicklung zu einem stärkeren Angebot an Midi-Jobs seitens der Arbeitgeber, da sich deren Abgabenbelastung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 25% auf 21% verringert.

Absehbar ist ein massiver Anstieg der geringfügigen Beschäftigung als Nebenjob, da eine geringfügige Nebentätigkeit nicht mehr der Abgabepflicht unterliegt. So brachte die 1999er Regelung, mit der geringfügige Nebenbeschäftigungen voll sozialversicherungs- und steuerpflichtig wurden, einen Rückgang der geringfügig Nebentätigen vom ersten zum zweiten Quartal 1999 von rd. 550.000 (ISG 1999, 30). Die Rücknahme dieser Regelung wird dazu führen, dass ein großes Arbeitsvolumen in diese Arbeitsverhältnisse zurück fließt. Da es sich um bereits Beschäftigte handelt, ergeben sich keine positiven Arbeitsmarkteffekte – eher werden geringfügig Hauptbeschäftigte verdrängt. Diese Regelung läuft damit der von der Bundesregierung selbst formulierten Zielsetzung, Arbeitslosigkeit abzubauen, entgegen.

Für den Bereich der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten sind kaum nennenswerte Beschäftigungseffekte im Sinne einer Umwandlung bisheriger Schwarzarbeit in legalisierte Arbeitsverhältnisse zu erwarten, denn die steuerliche Förderung mit 510 bzw. 600 Euro (bei Inanspruchnahme von Dienstleistungsunternehmen) pro Jahr bietet kaum einen Anreiz für die privaten Arbeitgeber, die Arbeitgeberpauschale von 12% für eine geringfügige Beschäftigung zu zahlen.

Schließlich kann davon ausgegangen werden, dass sich durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze um 75 Euro sowie durch die Aufhebung der bisherigen Stundenbegrenzung (15 Stunden) das Stundenvolumen in den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen erhöht. Arbeitszeituntersuchungen zeigen, dass bei Teilzeitbeschäftigten ein Interesse an der Ausdehnung ihres Stundenvolumens besteht (Holst/Schupp 1998, 5).¹⁸ Trifft dies ein, wird somit ein noch höheres Arbeitszeitvolumen in der geringfügigen Beschäftigung gebunden, das ansonsten in den Bereich sozialversicherungspflichtiger Arbeit fließen würde.¹⁹

4.2.2 Midi-Jobs

Mit den *Midi-Jobs* wird ein weiterer Ausnahmetatbestand im Vergleich zu regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geschaffen. Hiervon sind schätzungsweise rd. 3 Mio. Beschäftigte, davon rd. 1,9 Mio Frauen, betroffen.²⁰ Bei den Beschäftigten sind drei Varianten von Anreizwirkungen zu vermuten:

- Vormalig geringfügig Beschäftigte, die ein Interesse daran haben, sowohl ihr Einkommen als auch ihr Stundenvolumen auszuweiten, werden in den Bereich der Midi-Jobs gehen. Durch die schrittweise Anhebung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung verliert der bisher wirksame abrupte Belastungssprung beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze an Bedeutung.
- Beschäftigte, die auf eine günstige Brutto-Netto-Relation bei ihrem Einkommen abstellen, werden aus regulär sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit in die Midi-Jobs abwandern.
- Unter dem Gesichtspunkt niedriger Abzüge besonders attraktiv ist die Kombination eine Hauptbeschäftigung im Bereich der Gleitzone mit einer sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung. Hier kann es dazu kommen, dass regulär sozialversicherungspflichtige Arbeit, wenn möglich, dergestalt aufgesplittet wird.

4.3 Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der skizzierten Wirkungen ist es äußerst fraglich, ob es hinsichtlich der Schaffung von Beschäftigung zu Nettoeffekten kommen wird. Zu erwarten sind vielmehr im hohen Maße Umschichtungs- und Verdrängungsprozesse zwischen geringfügiger Teilzeitarbeit, dem Bereich der Midi-Jobs und der regulär sozialversicherungspflichtigen (Teilzeit-)Arbeit oberhalb von 800 Euro.

Fraglich ist dies auch, da die beschäftigungspolitischen Grundannahmen für die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen im Wesentlichen auf das (monetäre) Interesse der Beschäftigten, in diesem Einkommens- und Stundensegment Arbeit anzubieten bzw. Arbeitsverhältnisse abzuschließen, reduziert werden. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen ändert sich durch finanzielle Anreize, niedrig bezahlte Tätigkeiten anzunehmen, jedoch nicht. So ist nicht zu erwarten, dass ein Unternehmen seine Arbeitsnachfrage nur deswegen erhöht, weil Arbeitsverhältnisse, die von der Stundenzahl und vom Einkommen her in den Midi-Bereich fallen, für die Beschäftigten (aufgrund der günstigeren Relation zwischen Brutto-Netto-Einkommen) attraktiv werden. Es bleibt die schlechte Erkenntnis, dass durch einen größeren Anreiz, Arbeit aufzunehmen, nicht plötzlich neue Arbeitsplätze entstehen. Dies zeigen auch die marginalen Ergebnisse des Mainzer Modells: Bis zum Januar 2003 haben lediglich 11 300 Personen im gesamten Bundesgebiet von der Förderung Gebrauch gemacht (BA 2003), wobei noch Mitnahme- und Substitutionseffekte zu beachten sind (Weinkopf 2002, 315).

Grundsätzlich kritisch zu beurteilen bei der Neuregelung zu den Midi-Jobs – wie auch bei der geringfügigen Teilzeitarbeit – ist der defensive beschäftigungspolitische Ansatz, mit dem darauf gesetzt wird, Arbeitsplätze über finanzielle Anreize im Niedrigeinkommensbereich zu schaffen. Von der Struktur her werden Beschäftigungsformen gefördert, die mit ihrer Entlohnung nicht bzw. kaum existenzsichernd und als Zuverdienst angelegt sind, insbesondere in solchen Tätigkeitsfeldern, in denen Frauen beschäftigt sind. Der grundlegend richtige Ansatz, Beschäftigung im Bereich der Dienstleistungen zu schaffen, wird

¹⁸ So lag bei den Teilzeitbeschäftigten der durchschnittlich gewünschte Arbeitsumfang bei beiden Geschlechtern deutlich über der vereinbarten Arbeitszeit (ebd.).

¹⁹ Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass der Wegfall der Arbeitszeitschwelle von unter 15 Stunden wöchentlich unter den Bedingungen eines strukturellen Ungleichgewichts zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage dazu führt, dass der Stundenlohn für die Beschäftigten gesenkt wird.

²⁰ Dieses Ergebnis erhält man, wenn die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zur Schichtung der Bruttomonatseinkommen von 1998 zugrunde gelegt werden (BMA 2002). Mit diesen Daten ist der Personenkreis jedoch nur näherungsweise zu bestimmen, da die Erhöhungen der Bruttoentgelte nach 1998 zu Verschiebungen im Personenkreis führen. Neuere Daten liegen jedoch nicht vor.

bei der geringfügigen Beschäftigung auf staatlich subventionierte, niedrig entlohnte Tätigkeiten verengt, insbesondere in privaten Haushalten. Dies ist erstens problematisch, da hiermit vor allem Frauen, die in der Mehrzahl über eine abgeschlossene Berufsausbildung/und oder berufliche Erfahrungen verfügen, als arbeitsmarktpolitische Zielgruppe entdeckt und auf marginalisierte Arbeitsplätze ohne Möglichkeiten der beruflichen Weiterqualifizierung verwiesen werden. Zweitens ist das Spektrum der sog. haushaltsnahen Dienstleistungen keineswegs auf einfache Tätigkeiten beschränkt, sondern beinhaltet in hohem Maße qualifizierte Tätigkeiten, die eine mehrjährige Berufsausbildung erfordern (vgl. *Bäcker/Hanesch* 1998, 416; *Klenner/Stolz-Wilzig* 1997, 159). Mit dieser Strategie wird schließlich auch eine Verlagerung qualifizierter sozialer und personenbezogener Dienstleistungen im Bereich von Erziehungs- und Betreuungstätigkeiten in den Privathaushalt Vorschub geleistet, für die eine adäquate Grundversorgung im öffentlichen Sektor zu organisieren wäre.

Des Weiteren ist bei der Beschäftigungsförderung im Bereich der Midi-Jobs, die Strategie der sog. Subjekt- oder personenbezogenen Förderung problematisch, und zwar in zweierlei Hinsicht: Erstens werden aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes alle Beschäftigungsverhältnisse zwischen 400,01 und 800 Euro flächendeckend subventioniert – also auch jene, die bereits existieren. Zweitens – und dies ist der grundsätzlichere Einwand – erfolgt die finanzielle Förderung unspezifisch im Vergleich zu einer zielgruppen- oder projektbezogenen Förderung bestimmter Beschäftigtengruppen oder Beschäftigungsverhältnisse. Vorteil eines zielgruppen- oder projektbezogenen Ansatzes ist, dass finanzielle Förderung und aktive Steuerung der Arbeitsmarktintegration Hand in Hand gehen und arbeitsmarkt- und sozialpolitische Effekte daher besser kontrollierbar sind (*Bäcker/Hanesch* 1998, 422).

5. Sozialpolitische Risiken

Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten ergeben sich durch die dargestellten Subventionierungstatbestände im Niedrigeinkommensbereich erhebliche negative Folgen sowohl für die soziale Sicherung der Beschäftigten, als auch für die Sozialversicherungsträger.

So bleibt die soziale Sicherung bei geringfügiger Beschäftigung weiterhin lückenhaft, da erstens eine konsequente Einbeziehung in die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung nicht erfolgt. Dies gilt für den Bereich der Arbeitslosenversicherung wie auch für die Krankenversicherung. Sie erweist sich zweitens in der gesetzlichen Rentenversicherung als prekär aufgrund der nur geringen Anwartschaften, die erworben werden, sowie aufgrund des Ausschlusses wichtiger Sicherungsleistungen. Verschärft gilt dies für den Bereich der Mini-Jobs, die in Privathaushalten ausgeübt werden.²¹ Hier ergibt sich eine nochmalige Absenkung des Sozialversicherungsschutzes von 5% in der gesetzlichen Rentenversicherung für die Beschäftigten. Für eine Aufstockung des Rentenversicherungsbeitrags auf den regulären Satz müssen die in privaten Haushalten Beschäftigten nun rd. 14,5% zuzahlen. Selbst bei einer Aufstockung des Rentenversicherungsbeitrags von Seiten der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers ergibt sich bei einem Einkommen von 400 Euro lediglich ein minimaler Rentenanspruch. Bisher ist die Erwartung, dass der Rentenversicherungsbeitrag häufig aufgestockt wird, nicht eingetroffen: Nach Angaben des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger erhöhten lediglich 86.579 geringfügig Beschäftigte ihren Rentenversicherungsbeitrag im Jahr 2001 auf den regulären Satz (VDR 2002).

Auch bei den Midi-Jobs sind Probleme für die rentenversicherungsrechtliche Absicherung zu erwarten. Da bei den Midi-Jobs die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer/innen zwischen 400,01 und 800 Euro von 4% auf rd. 21% gleitend ansteigen, mindert sich der soziale Schutz im Alter. Dieser reduzierte Schutz ergibt sich verstärkt vor allem für Beschäftigungsverhält-

nisse, die im unteren Bereich der Gleitzone liegen. So zahlt die/der Beschäftigte bei einem Einkommen von 500 Euro bereits 10% geringere Beiträge. Demgegenüber liegt bspw. die Differenz zwischen dem regulären Sozialversicherungssatz bei einer Beschäftigung von 800 Euro und derjenigen von 700 lediglich noch bei rd. 2,4% (vgl. vorstehende *Tabelle*). Zwar erhalten die Beschäftigten ebenfalls die Möglichkeit, statt des verringerten den regulären Sozialversicherungsbeitrag zu zahlen, die Ergebnisse hinsichtlich der freiwilligen Aufstockung bei geringfügiger Beschäftigung lassen jedoch auf eine geringe Inanspruchnahme schließen. Positiv zu werten ist, dass eine Absenkung des Sozialversicherungsschutzes für die Bereiche der Arbeitslosen- wie auch der Krankenversicherung nicht erfolgt.

Negative Konsequenzen haben die Neuregelungen auch für die Sozialversicherungsträger. Einnahmeausfälle folgen zum einen aus der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze und der Beitragsfreiheit eines Mini-Jobs als Nebenbeschäftigung, zum anderen aufgrund der verringerten Arbeitnehmerbeiträge im Bereich der Midi-Jobs: Die Rentenversicherungsträger erwarten hohe Beitragsausfälle von 500 bis 750 Millionen Euro pro Jahr, die Krankenversicherungsträger Mindereinnahmen von 200 bis 250 Millionen (zitiert nach: *Hannoversche Allgemeine Zeitung* vom 21. 01. 2003). Da das Prinzip der Zahlung des regulären sozialversicherungspflichtigen Beitrags bei den Midi-Jobs eingeschränkt wird, kann für den Bereich der Krankenversicherungen bspw. die Situation entstehen, dass einem vollen Krankenversicherungsschutz nur ein sehr niedriger Beitrag gegenübersteht, insbesondere am Beginn der Gleitzone. Dies ist auch dann der Fall, wenn ein Mini- und ein Midi-Job miteinander kombiniert werden. Bei einem Einkommen von beispielsweise 1000 Euro (600 Euro + 400 Euro) liegt der Versichertenbeitrag bei 30,79 Euro. Dies entspricht einer Belastung des Gesamteinkommens von 3,1%, bei einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung läge der Beitrag mit rd. 7% des Gesamteinkommens mehr als doppelt so hoch.

Schließlich ist auch an die Folgewirkungen der Mindereinnahmen zu denken: Beitragsausfälle in dieser Dimension vergrößern die akute Finanzkrise bei der Renten- wie bei der Krankenversicherung und verstärken den Druck in Richtung weiterer Beitragssatzsteigerungen oder aber – was auf der politischen Tagesordnung steht – in Richtung von Leistungskürzungen.

6. Fazit

Die gesetzlichen Neuregelungen zu geringfügigen Beschäftigung wie zur Subventionierung der Midi-Jobs als Instrumente einer Strategie der Beschäftigungsförderung im Niedrigeinkommensbereich sind in mehrfacher Hinsicht kritisch zu beurteilen.

Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten erscheinen die Neuregelungen kaum effektiv, hochgradig ineffizient und in ihren normativen beschäftigungspolitischen Annahmen problematisch. Erstens zeigt die Analyse, dass die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung wie die Einführung der Midi-Jobs kaum zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze geeignet sind, da in hohem Maße nicht Nettobeschäftigungseffekte, sondern vielmehr Substitutions- und Mitnahmeeffekte zu erwarten sind. Als ineffizient und unspezifisch erscheint ferner das Konstruktionsprinzip der Beschäftigungsförderung im Einkommensbereich der Midi-Jobs, da hier mit der Subventionierung von Arbeitnehmerbeiträgen in hohem Maße bereits bestehende Arbeitsplätze finanziell „gefördert“ werden, wodurch kein einziger neuer Arbeitsplatz entsteht.

Auch ist der Regulierungsansatz, der als wesentlicher Teil einer Strategie der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und einer weiteren Pluralisierung der Beschäftigungsformen zu betrachten

²¹ Zu beachten ist jedoch, dass es sich hier um eine kleine Personengruppe handelt, da der Anteil der Beschäftigten in Privathaushalten, die dort regulär als geringfügig Beschäftigte arbeiten, sehr gering ist.

ist, in seinen normativen Annahmen zu hinterfragen. Zielt die Flexibilisierung auf Beschäftigungsformen im Niedrigeinkommensbereich, die mit ihrer Entlohnung nicht bzw. kaum existenzsichernd und als Zuverdienst angelegt sind, so impliziert dieser Ansatz zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise den Leitgedanken des „Hauptsache Arbeit“. Dies hat wiederum weitreichende Konsequenzen hinsichtlich der Ausrichtung zukünftiger Beschäftigungspolitik: Werden die „kleinen Jobs“ zum beschäftigungspolitischen Hoffnungsträger, beinhaltet dies auch eine Abkehr vom gesellschaftspolitischen Leitbild eines reformierten Normarbeitsverhältnisses (vgl. auch *Wagner* 2000, 483).

Entscheidend für die Beurteilung des Regulierungsansatzes sind auch seine geschlechterpolitischen Implikationen: Bereits heute erlaubt die vorherrschende Form der Erwerbsintegration von Frauen auf minder geschützten, weniger stabilen und i.d.R. schlechter bezahlten (Teilzeit-)Arbeitsplätzen die Aufrechterhaltung eines Typs von Wohlfahrtstaat und Familie, der die traditionelle Geschlechterhierarchie nicht in Frage stellt, sondern weiter stabilisiert. Die Ausweitung von Beschäftigung im Privathaushalt ist hierbei Ausdruck und Konsequenz eines wohlfahrtstaatlichen Modells, das Betreuungs- und Pflegearbeit nur nachrangig im öffentlichen Sektor organisiert. Das geschlechterhierarchische Modell der modernisierten Versorgung wird somit weiter fortgeschrieben. Um eine gleichberechtigte Erwerbsintegration beider Geschlechter zu erreichen, bedarf es jedoch keiner durch implizite oder explizite Anreize geförderten Frauenbeschäftigung im Niedrigeinkommenssektor.

Auch unter sozialpolitischen Aspekten ergeben sich bei den Neuregelungen grundlegende Einwände: Zum einen nimmt die beschäftigungspolitische Strategie der Förderung von Niedriglohnbeschäftigung Sicherungsprobleme im Alter in Kauf. Zum anderen erscheint es höchst problematisch, dass die Sozialversicherungskassen im Ergebnis die Kosten der Beschäftigungsförderung tragen. Anders formuliert: Beschäftigungsförderung als finanzpolitische Aufgabe des Staates wird als vermeintlicher sozialer Ausgleich auf die Versichertengemeinschaft – respektive die Einkommen zwischen 800 und 3450 (GKV) bzw. 5100 (GRV) Euro – abgewälzt.

Gesellschaftspolitisch notwendig ist vielmehr die Perspektive der Umverteilung des gesellschaftlich erbrachten Arbeitsvolumens mit den Strategien einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung sowie lebenslagen- und bedarfsspezifischen Teilzeitarbeit- und Freistellungsphasen, die sozialrechtlich abgesichert werden. Diese Perspektive beinhaltet einen grundlegenden Paradigmenwechsel hin zu einer Neudefinition des Normarbeitsverhältnisses, das mit kürzeren Vollzeitstandards, der Gleichverteilung von Erwerbs- und von Pflege- und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern und kombiniert mit der erhöhten Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur, für beide Geschlechter Geltung haben kann.

Literatur

BA (2003): Presseinformation Nr. 22 vom 24. 3. 2003.

Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter (1998): Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen, Landessozialbericht Band 7, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hg.) (2002): Statistisches Taschenbuch 2002, Arbeits- und Sozialstatistik, Berlin.

BT-Anhörung (1999): Öffentliche Anhörung des Bundesausschusses für Arbeit und Sozialordnung zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse am 10. 2. 1999, schriftliche Stellungnahmen.

BT-Drs. 14/280: Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und Bündnis90/Die Grünen – Entwurf zu einer Neuregelung der Geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 19. 1. 1999.

BT-Drs. 15/23: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU – Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz) vom 5. 11. 2002.

BT-Drs. 15/26: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen, Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 5. 11. 2002.

BT-Drs. 15/201: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zum Zweiten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Drs. 15/26, 15/91, 15/133 vom 17. 12. 2002.

BT-Drs. 15/202: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zum Zweiten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Drs. 15/26, 15/91, 15/133 vom 17. 12. 2002.

Bundesgesetzblatt (2002): Zweites Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. 12. 2002, BGBl. Teil I Nr. 87 vom 30. Dezember 2002, Bonn, 4621–4636.

Dingeldey, Irene (2000): Das neue 630 DM-Arbeitsverhältnis: Impuls oder Illusion für mehr Beschäftigung, in: Schäfer, Claus (Hrsg.), Geringere Löhne – mehr Beschäftigung? – Niedriglohnpolitik, Hamburg, 92–114.

Dückert, Thea/Wolf, Margareta (1999): Thesenpapier: „Bündnisgrüne Analysen und Vorschläge zur Beschäftigungspolitik“, Neue Zeitsouveränität – Neue Beschäftigungsfelder, Mehr Jobs in der Dienstleistungsgesellschaft schaffen!, in: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), Lang & Schlüssig, 4/1999, Bonn.

Geringfügigkeitsrichtlinien (2003): Richtlinien über die versicherungsrechtliche Beurteilung von geringfügigen Beschäftigungen, erarbeitet von: Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte u. a., 25. 2. 2003.

Holst, Elke/Schupp, Jürgen, (1998): Arbeitszeitpräferenzen in West- und Ostdeutschland 1997, DIW-Wochenbericht 37, 1–15.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (1997): Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, 2. Wiederholungsuntersuchung, Köln.

– (1999): Geringfügig Beschäftigte nach der Regelung des „630-DM-Gesetzes“, Köln u. a.

– (1999a): Geringfügig Beschäftigte nach der Regelung des „630-DM-Gesetzes“, unveröffentlichter Tabellenband, Köln u. a.

Jülicher, Peter (2002): Kombilohn als Instrument der Beschäftigungspolitik, in: Bundesarbeitsblatt 4/2002, 10–13.

Klammer, Ute/Ochs, Christiane/Trautwein-Kalms, Gudrun (Hg.) (1998): Erwerbstätigkeit von Frauen: Situation, Sackgassen, Auswege, Düsseldorf.

Klenner, Christina/Stolz-Willig, Brigitte (1997): Arbeitsplatz Privathaushalt – Rückkehr zur Dienstbotengesellschaft oder Emanzipationschance?, in: Behning, Ute (Hg.), Das Private ist ökonomisch – Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushaltsdienstleistungen, Berlin, 153–169.

Kommission (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.

Ochs, Christiane (1999): Die unendliche Geschichte – Zur Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, in: WSI Mitteilungen 4/99, 223–233.

– (2000): Erwerbstätigkeit, in: Klammer, Ute/Klenner, Christina u. a., WSI – FrauenDatenReport, Berlin, 43–111.

Rudolph, Helmut (1998): „Geringfügige Beschäftigung“ mit steigender Tendenz – Erhebungskonzepte, Ergebnisse und Interpretationsprobleme der verfügbaren Datenquellen, IAB-Werkstattbericht 9/1998, Nürnberg.

- Rundschreiben (2003): Versicherungs-, beitrags- und melde-rechtliche Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse in der Gleitzzone, erarbeitet von: Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte u. a., 25. 2. 2003.
- Schupp, Jürgen u. a. (1997): Einführung der Sozialversicherungspflicht für 610 Mark-Jobs und Abschaffung der Pauschalbesteuerung, in: DIW-Wochenbericht 45, 895 – 898.
- Schwarze, Johannes / Heineck, Guido (2001): Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für die geringfügige Beschäftigung, DIW-Discussionpaper Nr. 257, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2000): Bevölkerung, Erwerbstätige und Erwerbstätigenquoten im Alter von 15 bis unter 65 Jahre, Früheres Bundesgebiet/Ostdeutschland. Ergebnisse des Mikrozensus: Interne Arbeitstabellen, Wiesbaden.
- Wagner, Alexandra (2000): Plädoyer für eine Modifizierung des Normalarbeitsverhältnisses, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8 – 9/2000, 51. Jg., 476 – 485.
- Weinkopf, Claudia, (2002): Subventionierte Niedriglohnjobs: Kein Königsweg zu mehr Beschäftigung, in: Bosch, Gerhard u.a (Hg.), Die Zukunft von Dienstleistungen: Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität. Frankfurt, 305 – 327.