



Expertise

Minijobs – politisch-strategische Handlungsoptionen

Erarbeitet im Rahmen des Projektes

„Gesellschaftliche Wertschätzung von Dienstleistungen steigern!
Dienstleistungsqualität – Arbeitsqualität – Zeitinnovationen“

Erarbeitet von

Dr. Claudia Weinkopf, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Berlin, August 2011

Das Projekt wird gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Landes Berlin.



Vorwort

Seit einiger Zeit reibt man sich verwundert die Augen, wenn man die regionalen wie überregionalen Tages- und Wochenzeitungen aufschlägt: Die „Methode Frau“, so lautete die Titelgeschichte in >Die Zeit< vom 2. September 2010. Sie enthielt mehrere Beiträge mit Aussagen, wie selbstverständlich eine Gleichberechtigungskultur der Geschlechter inzwischen sei. „Deutschland soll weiblicher werden“ – so der >Der Tagesspiegel< Anfang Oktober 2010: Er erklärt, dass die verstärkte Teilhabe von Frauen – auch in Führungspositionen – ein Thema in den Unternehmen ist.

Die Frauenerwerbsquote in Deutschland steigt seit Jahren kontinuierlich und liegt mittlerweile im europäischen Mittel. Frauen sollen und wollen immer öfter dauerhaft einem Beruf nachgehen und natürlich auch Positionen in der Führungsspitze einnehmen. Und nicht nur als Lückenbüßer in Zeiten des Fachkräftemangels fungieren. Doch schaut man genauer hin, sieht man die deutlichen Makel der steigenden Erwerbsbeteiligung. Denn was vor allem wächst, sind prekärer Jobs, hier vor allem die Zahl der Minijobverhältnisse.

In Berlin waren Ende März 2010 15,8 % der Beschäftigten in einem geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnis. Das sind 208.708 Menschen – 7.000 mehr als noch im Juni 2008. 116.000, also knapp 56 % von ihnen sind weiblich. Deutschlandweit liegt der Frauenanteil mit 70% sogar noch höher! Der überwiegende Teil aller Minijobbeschäftigten – nämlich 93 % – arbeitet in Berlin im Dienstleistungssektor. Hier vor allem in Bereichen, die als Frauendomänen gelten: nämlich dem Handel, dem Gesundheits- und Sozialwesen sowie der Gastronomie. Die Benachteiligungen, die mit einem Minijobverhältnis einhergehen, treffen deshalb oftmals Frauen – und zwar in Bereichen, in denen die Arbeits- und Einkommensbedingungen teilweise miserabel sind.

Minijobbeschäftigte erhalten weniger Lohn für gleiche Arbeit, Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall werden ihnen zum Teil vorenthalten. Eine eigenständige Existenzsicherung ist nicht möglich und in der Sozialversicherung können nur geringe Ansprüche erworben werden. Armut im Alter ist somit programmiert. Neben den materiellen Auswirkungen und dem fehlenden Schutz für die Minijobberinnen und Minijobber bestehen in diesem Trend erhebliche Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt und für die Sozialversicherungssysteme. In einzelnen Branchen – wie beispielsweise dem Gastgewerbe und auch dem Einzelhandel – werden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zurückgedrängt. In Berlin ist dieses Beschäftigungsverhältnis für knapp 70% aller Minijobberinnen und Minijobber die einzige Verdienstquelle.

Dieser Entwicklung muss Einhalt geboten werden, gerade auch in der durch Dienstleistungen stark geprägten Metropole Berlin. Wir brauchen gute Arbeitsbedingungen, Gute Arbeit, um ein gutes Dienstleistungsangebot für die Stadt sichern zu können. Nur durch existenzsichernde Einkommen sowie qualifizierte Arbeitsplätze können auch die hohen Erwartungen an Dienstleistungen erfüllt und Fachkräfte in ausreichendem Maß geworben und gehalten werden. Mit dieser Expertise möchten wir als DGB und als Kooperationspartner des Projekts „Gesellschaftliche Wertschätzungen von Dienstleistungen steigern!“ Anstöße für die Diskussion um Reformen der Minijobbeschäftigung geben.



Doro Zinke, Vorsitzende des DGB-Landesbezirks Berlin-Brandenburg

Inhalt

Vorwort Doro Zinke, Vorsitzende des DGB-Landesbezirks Berlin-Brandenburg	2
1 Einleitung.....	5
2 Ausmaß und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung	5
2.1 Zur Struktur der geringfügig Beschäftigten	7
2.2 Branchen und Tätigkeiten	9
2.3 Monatsverdienste	9
3 Probleme und Risiken	10
3.1 Benachteiligung der Beschäftigten	10
3.2 Keine eigenständige soziale Absicherung der Beschäftigten	12
3.3 Minijobs als Sackgasse	16
3.4 Gender-Perspektive	18
3.5 Substitution regulärer Beschäftigung.....	19
3.6 Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme	20
4 Eine „bunte Allianz“ für die Abschaffung von Minijobs	20
5 Strategische Handlungsoptionen	22
5.1 Durchsetzung geltenden Rechts (Gleichbehandlung) unter Beibehaltung der derzeitigen Regelungen.....	22
5.2 Rechtliche Veränderungen der geringfügigen Beschäftigung	24
5.3 Grundlegende Neuregelung (gänzliche Abschaffung der Minijobs)	30
6 Fazit und Ausblick	31
Literatur	33
Anhang.....	36

1 Einleitung

Im Mittelpunkt dieser Expertise steht die Frage, wie künftig mit den Minijobs umgegangen werden sollte. Während von verschiedenen Seiten zunehmend gefordert wird, die Sonderregelungen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse grundlegend zu reformieren oder aufzuheben, zeigt sich die Politik seit Jahren sehr zögerlich. Wurden in den 1990er Jahren auch auf der politischen Ebene noch zahlreiche Vorschläge zur Eindämmung oder Reform der geringfügigen Beschäftigung entwickelt und diskutiert¹, ist dies seit der letzten Reform im Jahr 2003 kaum noch der Fall. Hintergrund dürfte sein, dass Änderungen sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Beschäftigtenseite als eher unpopulär angesehen werden. Bei genauerer Betrachtung ist dies jedoch kritisch zu hinterfragen. Schwerpunkt der Expertise ist vor diesem Hintergrund, Probleme der geringfügigen Beschäftigung, die für eine Änderung der Regelungen sprechen, deutlich herauszuarbeiten und mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Die Expertise gliedert sich wie folgt: In Abschnitt 2 wird zunächst die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in den letzten Jahren kurz beschrieben und auf strukturelle Merkmale der betroffenen Beschäftigten sowie Branchen- bzw. Tätigkeitsschwerpunkte eingegangen. Anschließend stehen in Abschnitt 3 die zahlreichen Probleme dieser Beschäftigungsform im Mittelpunkt. In Abschnitt 4 werden die Argumente der „bunten Allianz“, die sich in der jüngeren Vergangenheit für eine Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung ausgesprochen hat, kurz beschrieben. Anschließend werden in Abschnitt 5 politisch-strategische Handlungsoptionen für Veränderungen der rechtlichen Regelungen der geringfügigen Beschäftigung, die eine unterschiedliche Reichweite haben, skizziert. Die Expertise endet mit einem kurzen Fazit und Ausblick (Abschnitt 6).

2 Ausmaß und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung

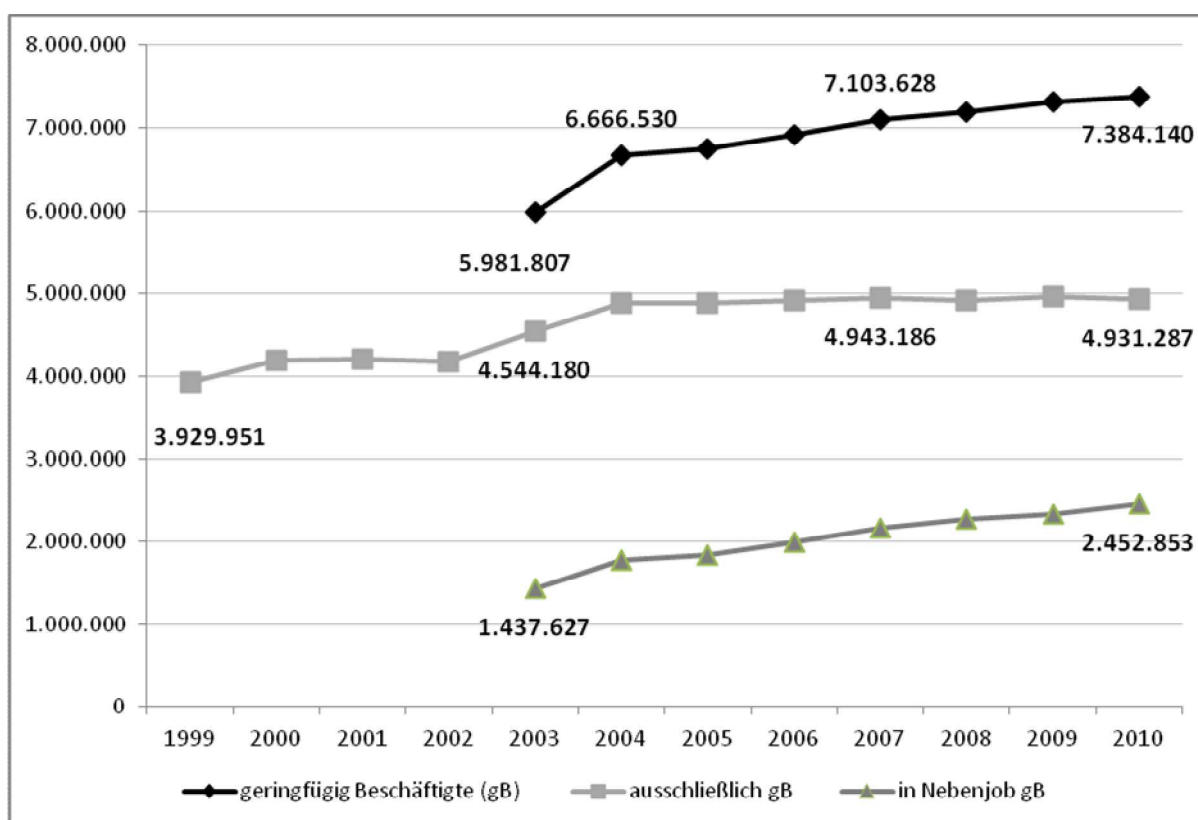
Mit fast 7,4 Millionen Minijobs (Stand: Ende 2010) kommt dieser Beschäftigungsform eine bedeutende Rolle auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu. Etwa jedes fünfte Beschäftigungsverhältnis in Deutschland ist ein Minijob (Bundesagentur für Arbeit 2011b).² Seit Ende 2003 hat

¹ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die ursprünglichen Pläne des damaligen Bundesarbeitsministers Walter Riester im Jahr 1998 vorsahen, die Geringfügigkeitsgrenze auf 300 DM deutlich abzusenken (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1998; Bittner et al. 1998). Auch zuvor gab es bereits eine Reihe von Gesetzentwürfen seitens der SPD, die deutlich weiter gingen – etwa der Antrag zur „Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Frauen durch Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung“ (Deutscher Bundestag 1989) und der Gesetzentwurf „zur Beseitigung des Missbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung“ (Deutscher Bundestag 1994) (vgl. hierzu Knospé 2007: 10).

² Im September 2010 gab es knapp 28,3 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Zusammen mit den Minijobs waren es 35.578.396 Beschäftigungsverhältnisse; der Anteil der Minijobs lag somit bei 20,5%.

die Zahl der Minijobs um gut 1,4 Millionen zugenommen, was einem Anstieg um 23,4% entspricht. Dieser Zuwachs geht vor allem auf eine stark gestiegene Zahl von geringfügiger Beschäftigung als Nebenjob zurück (um mehr als 1 Million bzw. 70,6%). Die Zahl der Beschäftigten, die ausschließlich einen Minijob haben, hat sich zwar zwischen Ende 1999 und Ende 2010 ebenfalls deutlich (um gut 1 Million bzw. 25,5%) erhöht, aber nur ein Teil dieses Zuwachses (knapp 390.000 oder 8,5%) entfällt auf die Zeit nach der grundlegenden Reform der geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2003. Seit Ende 2004 ist der Umfang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse relativ stabil geblieben (Abbildung 1).

Abbildung 1: Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, 1999-2010 (jeweils Ende Dezember)



Anmerkung: Geringfügige Nebenjobs wurden vor 2003 nicht statistisch erfasst

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 2011c.

Bemerkenswert ist, dass selbst die Erhöhung der arbeitgeberseitigen Abgaben für Minijobs um ca. fünf Prozentpunkte auf gut 30% seit 1. Juli 2006 – entgegen mancher Befürchtungen

oder Erwartungen³ – zu keinerlei Rückgang der Zahl der geringfügig Beschäftigten geführt hat: Zwischen Juni und September 2006 hat sich die Zahl der Minijobs von zuvor gut 6,75 Millionen lediglich um 1.478 verringert. Der leichte Rückgang bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten um gut 73.000 wurde durch einen fast ebenso hohen Anstieg bei den Nebenjobs nahezu kompensiert und schon im Dezember 2006 lag die Zahl der geringfügig Beschäftigten insgesamt bereits bei fast 7 Millionen.

2.1 Zur Struktur der geringfügig Beschäftigten

Ende 2010 gab es nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (2011c) insgesamt gut 7,384 Millionen geringfügig Beschäftigte in Deutschland. Wenngleich der Anteil von Männern in Minijobs in den letzten Jahren zugenommen hat, stellen Frauen mit 63,3% nach wie vor die große Mehrheit der geringfügig Beschäftigten (Tabelle 1).⁴

Tabelle 1: Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und Frauenanteil unter den Beschäftigten, Dezember 2010

	Minijobs gesamt	Ausschließlich geringfügig	Nebenjobs
Deutschland	7.384.140	4.931.287	2.452.853
Anteil Frauen	63,3%	66,2%	57,3%
Westdeutschland	6.452.052	4.255.351	2.196.701
Anteil Frauen	64,0%	67,6%	57,1%
Ostdeutschland	932.088	675.936	256.152
Anteil Frauen	57,9%	57,2%	59,8%

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit 2011c.

Knapp die Hälfte der Minijobber/innen (48,7%) stammen aus der Altersgruppe der 25- bis unter 50-Jährigen (Stand September 2010). Jeweils etwa jede/r siebte geringfügig Beschäftigte ist zwischen 15 und unter 25 Jahre bzw. zwischen 55 und unter 65 Jahre alt. Während der Frauenanteil in den jüngeren Altersgruppen (bis unter 25) unter dem Durchschnitt liegt, ist er bei den anderen Altersgruppen überdurchschnittlich hoch, besonders ausgeprägt (mit 71,3%) bei den 50- bis unter 55-Jährigen (Bundesagentur für Arbeit 2011b).

³ So etwa seitens der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2006): „Die Anhebung der Pauschalabgaben für Minijobs um 20 Prozent würde dazu führen, dass Beschäftigung im Bereich der Minijobs Beschäftigung verloren ginge.“ Auch die Bundesregierung selbst rechnete mit einem Rückgang: „Zur Einschätzung dieser Mehreinnahmen sind derzeit nur grobe Annahmen möglich, da nicht abschätzbar ist, inwieweit sich durch die Erhöhung der Pauschalbeträge die Anzahl der geringfügig Beschäftigten vermindert.“ (Deutscher Bundestag 2006: 28)

⁴ Mitte 2003 lag der Frauenanteil noch bei 66,4%.

Entgegen verbreiteter Annahmen handelt es sich bei den Minijobber/innen keineswegs überwiegend um formal gering Qualifizierte. Von denjenigen, für die hierzu überhaupt Angaben verfügbar sind (39,1% der geringfügig Beschäftigten), verfügten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (2011b) im September 2010 knapp zwei Drittel über eine abgeschlossene Berufsausbildung (61,4%) oder einen akademischen Abschluss (4,9%). 33,7% hatten keinen Berufsabschluss. Nach Geschlecht differenziert lag der Anteil der Beschäftigten mit Berufsabschluss bei den Frauen mit 63,5% höher als bei den Männern (57,5%).⁵

Der Anteil der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten lag Ende 2010 bei 66,8% (gut 4,931 Millionen) (Tabelle 1). In dieser Gruppe liegt der Frauenanteil mit 66,2% noch etwas höher als unter allen Minijobber/innen, wobei es aber deutliche Unterschiede zwischen Ost und West gibt: In Ostdeutschland ist der Frauenanteil mit 57,2% deutlich niedriger als in Westdeutschland (67,6%). Bezogen auf Gesamtdeutschland ist besonders auffällig, dass in der Altersgruppe zwischen 25 und unter 50 Jahren der Frauenanteil sogar bei 76,4% liegt (und bei den 50- bis 55-Jährigen mit 77,3% noch höher).

Die Zahl und der Anteil der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Deutschlandweit gab es Ende 2010 fast 2,453 Millionen Nebenjobs (Tabelle 1). Inzwischen ist damit jede/r dritte Minijob ein Nebenjob, wobei der Anteil in Ostdeutschland mit 27,5% deutlich niedriger liegt als in Westdeutschland (34%). 57,1% der im Nebenjob geringfügig Beschäftigten sind weiblich. Im Ost-West-Vergleich ist bemerkenswert, dass der Frauenteil in Ostdeutschland bei den Nebenjobber/innen mit 59,8% sogar etwas höher liegt als bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten (57,2%) (Bundesagentur für Arbeit 2011c). Dass Frauen auch bei den Minijobs, die als Nebenjob zusätzlich zu einer anderen Erwerbstätigkeit ausgeübt werden, durchgängig⁶ in der Mehrheit sind, überrascht insofern, als dies der Behauptung, dass Minijobs oftmals von Personen ausgeführt werden, die nur begrenzt erwerbstätig sein wollen oder können, entgegensteht.

Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass es sich bei den Frauen mit Nebenjob häufiger als bei Männern um (unfreiwillig) Teilzeitbeschäftigte handelt. Hierfür spricht, dass nach Analysen des IAB mehr als die Hälfte der weiblichen Beschäftigten, die einen Minijob als Nebenjob ausüben, in ihrer Hauptbeschäftigung weniger als 1.250 € brutto pro Monat verdienen, während der entsprechende Anteil bei den Männern nur bei etwa 20% liegt. Umgekehrt haben von den Männern mit einem Minijob als Nebenjob rund 30% in ihrer Hauptbeschäftigung einen Bruttomonatsverdienst von mindestens 3.000 €, während dies nur auf rund 6% der Frauen zutrifft (Rudolph 2011).

⁵ Eine im Jahr 2004 vom RWI durchgeführte Befragung von geringfügig Beschäftigten kam sogar zu dem Ergebnis, dass drei Viertel eine abgeschlossene Berufsausbildung hatten (vgl. RWI/ISG 2006: 118).

⁶ Eine Ausnahme ist lediglich die Altersgruppe der 15- bis unter 20-Jährigen, in der die Männer mit 52,4% leicht in der Mehrheit sind.

2.2 Branchen und Tätigkeiten

Im Handel arbeiteten im September 2010 mit fast 1,42 Millionen Personen die meisten geringfügig Beschäftigten; davon mit gut 1 Million die große Mehrheit im Einzelhandel. An zweiter Stelle folgen die „sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ mit über 870.000 Minijobber/innen, das Gastgewerbe mit über 808.000 und das Gesundheits- und Sozialwesen mit gut 738.000 geringfügig Beschäftigten (Bundesagentur für Arbeit 2011b).

Nach Tätigkeiten bzw. Berufen differenziert arbeitet die große Mehrheit der geringfügig Beschäftigten im Dienstleistungssektor (fast 5,77 Millionen im Vergleich zu gut 1 Millionen in Fertigungsberufen). Mehr als 1,9 Millionen Minijobber/innen arbeiten in „allgemeinen Dienstleistungsberufen“, 1,1 Millionen in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen und gut 820.000 als Warenkaufleute (Bundesagentur für Arbeit 2011b).

2.3 Monatsverdienste

Obwohl in Minijobs pro Monat bis zu 400 € verdient werden können, lag das mittlere Entgelt (Median) von geringfügig Beschäftigten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2009 nur bei 293 €. Nach Wirtschaftszweigen differenziert war das mittlere Monatsentgelt bei Beschäftigten in Privathaushalten am geringsten (162 €), aber auch Minijobber/innen im Gastgewerbe kamen nur auf einen mittleren Verdienst von 213 € pro Monat (Abbildung 2).

Abbildung 2: Vergleich der Mediane der Bruttoarbeitsentgelte von geringfügig entlohnt Beschäftigten nach Berufsbereichen und Wirtschaftsabschnitten



Quelle: Frank/Grimm 2010: 29.

Rudolph (2011) beziffert das durchschnittliche monatliche Entgelt von ausschließlich geringfügig Beschäftigten für Mitte 2007 auf 259 € und für geringfügig Beschäftigte im Nebenjob auf 242 €. Seinen Analysen zufolge verdienten insgesamt nur 24% aller geringfügig Beschäftigten pro Monat mehr als 375 € und lagen damit nahe an der Geringfügigkeitsgrenze.

3 Probleme und Risiken

Mit geringfügiger Beschäftigung sind für die Betroffenen (insbesondere Frauen), aber auch für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme zahlreiche Probleme und Risiken verbunden, auf die im Folgenden detaillierter eingegangen wird.

3.1 Benachteiligung der Beschäftigten

Beschäftigte in Minijobs haben grundsätzlich die gleichen arbeitsrechtlichen und tariflichen Ansprüche wie regulär Beschäftigte. Der Jurist Peter Hanau bezeichnet die Minijobs in dieser Hinsicht als „Rätsel“: „In tatsächlicher Hinsicht ist rätselhaft, was die Arbeitgeber zur Be-

schäftigung von Arbeitnehmern veranlassen könnte, die mit deutlich erhöhten Lohnnebenkosten verbunden ist, zumal die Beitragsbelastung der Arbeitgeber schon ab 401 Euro auf das Normale zurückgeht.“ (Hanau 2006: 809) Er spricht damit an, dass die Abgaben, die Arbeitgeber für Minijobs abführen müssen, deutlich höher sind als für voll sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse. Dass selbst die Erhöhung um 5 Prozentpunkte seit Juli 2006, wie in Abschnitt 2 bereits angesprochen, nicht zu einem Rückgang der Zahl der Minijobs geführt hat, legt nahe, dass Arbeitgeber Mittel und Wege suchen und wohl auch finden, um die erhöhte Abgabenlast auf die geringfügig Beschäftigten zu überwälzen. So argumentiert auch Hanau selbst: „Man wird deshalb annehmen müssen, dass die Arbeitgeber die Minijobs auch deshalb als kostengünstig ansehen und sogar zum Anlass einer Aufspaltung von Arbeitsplätzen nehmen, weil sie ihre Beitragsbelastung ganz oder teilweise auf die Arbeitnehmer abwälzen.“

Tatsächlich gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass das im Teilzeit- und Befristungsgesetz verankerte Diskriminierungsverbot für geringfügig Beschäftigte in der Praxis vielfach unterlaufen wird, ohne dass dies Sanktionen nach sich zieht. Dies gilt insbesondere für die Löhne, die oftmals deutlich niedriger liegen als für vergleichbare andere Beschäftigte, aber auch für sonstige Arbeitnehmerrechte, die geringfügig Beschäftigten häufig vorenthalten werden – etwa die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (Winkel 2005) und an Feiertagen sowie die Gewährung von bezahltem Urlaub. In einschlägigen Fachzeitschriften für Arbeitgeber wird dies sogar ganz offen empfohlen, wie das folgende Zitat beispielhaft verdeutlicht: „Fest Angestellte haben einen höheren Stundenlohn als Minijobber, sechs Wochen bezahlten Urlaub, erhalten Urlaubs- und Weihnachtsgeld und eine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. *Einen gesetzlichen Anspruch auf diese Vergünstigungen haben Minijobber zwar auch, in der Praxis wird es aber kaum in Anspruch genommen.*“ (Thiede/Heller 2003: 12; Hervorhebung CW)

Die verbreitete Annahme, in Minijobs werde „brutto für netto“ verdient, erweist sich damit faktisch häufig als Illusion. Die Beschäftigten wissen vielfach nicht, welche Ansprüche sie haben, oder sie trauen sich nicht, diese einzufordern. Eine qualitative Studie im sächsischen Einzelhandel hat gezeigt, dass geringfügig Beschäftigte zum Teil nur die Hälfte des Tariflohns bekommen. Sie erhalten üblicherweise kein Urlaubsgeld oder Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, sind kaum in Weiterbildung einbezogen und arbeiten im Wesentlichen auf Abruf bzw. werden nach kurzen Arbeitseinsätzen vorzeitig auch wieder nach Hause geschickt (Benkhoff/Hermet 2008). Dass formal existierende Rechte nicht gewährt werden, deutet auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009b, Ziffer 553) an. Als mögliche Gründe werden hier unter anderem ebenfalls die „Unkenntnis der Arbeitnehmer über ihre Rechte oder dass diese wegen der geringeren Bedeutung des Beschäftigungsverhältnisses und der Tätigkeiten nicht auf ihren vollen Rechten insistieren“ genannt.

Nach einer Studie des Statistischen Bundesamtes verdienten geringfügig beschäftigte „Kernerwerbstätige“ (zwischen 15 und 64 Jahren, nicht in Ausbildung oder Bildung, keine Nebenjobs) im Jahr 2006 im Durchschnitt 8,98 € brutto pro Stunde und damit noch nicht einmal halb so viel wie Normalarbeitnehmer/innen (18,04 €) (Wingerter 2009: 1087).⁷ 81,2% der geringfügig Beschäftigten arbeiteten nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes im Oktober 2006 für einen Niedriglohn (weniger als 9,85 € pro Stunde) (Wingerter 2009: 1089). Zu ähnlich hohen Anteilen sind wir mit einer eigenen Auswertung auf der Basis des SOEP für das Jahr 2008 gekommen (Kalina/Weinkopf 2010).

Zwar haben die hier beschriebenen Benachteiligungen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erst mit der Neuregelung der Minijobs im Jahr 2003 begonnen⁸, aber vor allem die Bezahlung sehr geringer Stundenlöhne scheint durch die Aufhebung der Arbeitszeitgrenze von zuvor 15 Wochenstunden weiter begünstigt worden zu sein.

Völlig unverständlich erscheint, dass selbst von Seiten der Politik die Minijobs häufig nicht nur als flexible, sondern auch als besonders kostengünstige Art der Beschäftigung angepriesen wird, obwohl Minijobs für Arbeitgeber bei Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben die teuerste Form der Beschäftigung sind.

3.2 Keine eigenständige soziale Absicherung der Beschäftigten

Minijobber/innen arbeiten nicht nur in der großen Mehrheit für einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohngrenze, sondern sie haben zudem auch mit maximal 400 € brutto im Monat keine Chance auf eine eigenständige Existenzsicherung. Außerdem sind sie praktisch gar nicht eigenständig sozial abgesichert. Sie sind nicht in die Arbeitslosenversicherung einbezogen und erwerben mit dem Minijob nur minimale eigene Rentenansprüche. Nach Einschätzung der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011: 220) führt dies dazu, „dass die Kosten dieser Beschäftigungsverhältnisse (...) sozialisiert und in die Zukunft verlagert werden“.

Geringfügig Beschäftigte arbeiten zudem oft in Tätigkeiten, die nicht ihrer formalen Qualifikation entsprechen, und sind von betrieblichen Weiterbildungsangeboten weitgehend aus-

⁷ Geringfügig beschäftigte Frauen verdienten im Durchschnitt 9,07 €; Männer 8,78 €. In Westdeutschland lag der durchschnittliche Stundenlohn mit 9,20 € deutlich höher als in Ostdeutschland und Berlin (7,16 €) (Wingerter 2009: 1088).

⁸ Hierauf deuten z.B. einige frühere Studien in der Gebäudereinigung hin. In einer halbstandardisierten Befragung von 100 geringfügig beschäftigten Reinigungskräften Mitte der 1980er Jahre wurde z.B. festgestellt, dass 45% der Befragten untertariflich entlohnt wurden. Vielen war gar nicht bewusst, dass sie Anspruch auf den Tariflohn hatten (Jindra-Süß et al. 1987: 53 und 67). Schlese/Schramm (2004) kommen auf der Basis von Auswertungen mit dem SOEP zu dem Schluss, dass 2001/2002 nur ein geringer Anteil der Reinigungskräfte angab, betriebliche Sonderzahlungen erhalten zu haben. Fast jede vierte Reinigungskraft hatte damals nach eigenen Angaben keinen schriftlichen Arbeitsvertrag.

geschlossen. Ein Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist häufig schwierig – oder erscheint den Beschäftigten selbst wegen der anfallenden Steuern und Sozialabgaben bei Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze als nicht lohnend. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit den steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen für Ehepaare, die nach wie vor die Zuverdiener-Rolle von Frauen in besonderer Weise begünstigen. In der Realität erweisen sich Minijobs aber insbesondere für Frauen als berufliche Sackgasse (vgl. ausführlicher Abschnitt 3.3).

Das Argument, dass es sich bei Minijobs ja i.d.R. um einen „Zuverdienst“ handle und geringfügig Beschäftigte i.d.R. anderweitig abgesichert seien, stimmt allerdings offenbar zunehmend weniger. Dem Statistischen Bundesamt zufolge lebte im Jahr 2008 nur noch knapp die Hälfte der Minijobber/innen mit jemandem zusammen, der in einem Normalarbeitsverhältnis tätig war. Demgegenüber gab es bei mehr als einem Drittel aller Minijobber/innen keine weiteren Erwerbstätigen im Haushalt und bei weiteren 9,9% nur mindestens eine weitere Person, die ebenfalls atypisch beschäftigt war (Tabelle 2).

Im unteren Teil von Tabelle 2 finden sich zusätzliche Informationen zur Haushaltszusammensetzung für verschiedene Beschäftigtengruppen. Erwartungsgemäß leben geringfügig Beschäftigte seltener als alle abhängig Beschäftigten oder Normalarbeitnehmer/innen alleine, aber der Anteil der Einpersonenhaushalte unter den Minijobber/innen ist mit gut 13% keineswegs gering, zumal es sich bei weiteren 4,4% um Alleinerziehende handelt. Die traditionelle Vorstellung, dass ein Minijob i.d.R. als Zuverdienst oder „Taschengeld“ zur Aufbesserung des Einkommens eines gut verdienenden Mannes in Paarhaushalten dient, ist offenbar nicht länger haltbar.

Tabelle 2: Erwerbstätige nach Erwerbsform und Haushaltskonstellationen, 2008, in %

	Abhängig Beschäftigte insgesamt	Normalarbeitnehmer/innen	Atypisch Beschäftigte insgesamt	Geringfügig Beschäftigte
Erwerbskonstellation im Haushalt				
Ohne weitere Erwerbstätige	39,0	40,3	35,3	33,9
Mind. eine weitere Person atypisch beschäftigt	12,4	13,4	9,4	9,9
Mind. eine weitere Person in Normalarbeitsverhältnis	42,9	41,1	48,4	49,9
Andere Konstellationen*	5,6	5,2	6,9	6,3
Insgesamt	100	100	100	100
Haushaltszusammensetzung				
Einpersonenhaushalt	19,0	20,0	16,1	13,1
Alleinerziehend	2,5	1,9	4,1	4,4
Paarhaushalt ohne Kind	26,5	28,2	21,3	20,7
Paarhaushalt mit einem Kind	11,0	10,7	12,1	12,0
Paarhaushalt mit zwei oder mehr Kindern	13,3	11,9	17,3	19,8
Andere Konstellationen**	27,8	27,3	29,1	30,0
Insgesamt	100	100	100	100

* Z.B. mit Selbständigen und Nicht-Kernerwerbstätigen.

** Erwerbstätige, die mit Eltern, erwachsenen Kindern, anderen Verwandten oder in einer Wohngemeinschaft leben.

Quelle: Eigene Darstellung nach Wingerter 2009: 1093 (Tabelle 5).

Gegen diese Annahme sprechen auch weitere Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes: Die Armutsgefährdungsquote⁹ von geringfügig Beschäftigten ist in den letzten Jahren besonders deutlich gestiegen (um fast 10 Prozentpunkte). Sie lag im Jahr 2008 mit 23,2% weitaus höher als im Durchschnitt aller atypisch Beschäftigter (14,3%) und überstieg das Armutsrisiko von allen Beschäftigten (6,2%) bzw. Normalarbeitnehmer/innen (3,2%) um ein Mehrfaches (Wingerter 2009: 1095). Nach Haushaltskonstellationen differenziert lag das Armutsrisiko von geringfügig Beschäftigten bei Ein-Personen-Haushalten (57,8%) und Alleinerziehenden

⁹ Als armutsgefährdet gelten nach Definition der EU Personen, deren Äquivalenzeinkommen (ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied) weniger als 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung beträgt.

den (53,5%) am höchsten. Hohe Armutsrisiken weisen darüber hinaus auch geringfügig Beschäftigte ohne weitere Erwerbstätige im Haushalt (49,5%) sowie mit anderen atypisch Beschäftigten (35,9%) auf (Tabelle 3).

Tabelle 3: Anteil armutsgefährdeter Erwerbstätiger (in %) nach Erwerbsform und Haushaltskonstellationen, 2008

	Normalarbeitnehmer/innen	Atypisch Beschäftigte insgesamt	Geringfügig Beschäftigte
Erwerbskonstellation im Haushalt			
Ohne weitere Erwerbstätige	6,0	30,3	49,5
Mind. eine weitere Person atypisch beschäftigt	3,0	19,3	35,9
Mind. eine weitere Person in Normalarbeitsverhältnis	0,7	2,8	4,7
Andere Konstellationen*	1,9	5,2	8,5
Haushaltszusammensetzung			
Einpersonenhaushalt	3,0	28,8	57,8
Alleinerziehend	13,5	40,0	53,5
Paarhaushalt ohne Kind	1,4	8,7	16,6
Paarhaushalt mit einem Kind	3,1	10,0	14,7
Paarhaushalt mit zwei oder mehr Kindern	6,6	10,6	14,1

* Z.B. mit Selbständigen und Nicht-Kernerwerbstätigen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Wingerter 2009: 1096 (Tabelle 6).

Dass die „Zuverdienst-Annahme“ – jedenfalls in ihrer ursprünglichen Bedeutung – zunehmend nicht mehr gilt, lässt sich auch daran erkennen, dass Minijobber/innen häufig ergänzende Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen, weil die eigenen Einkünfte nicht ausreichen, um den haushaltsbezogenen Mindestbedarf zu decken. Von den knapp 5 Millionen ausschließlich in Minijobs Beschäftigten erhielten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (2011a) im September 2010 637.280 oder 14,7% aufstockende Leistungen der Grundsicherung.

Die populäre These, dass die Kombination von Arbeitslosengeld II-Bezug und einem Minijob Ausdruck und Ergebnis einer individuellen Optimierung von Freizeit und Arbeitsaufwand seitens der Beschäftigten sei, erscheint jedoch aus mehreren Gründen fragwürdig. Erstens haben Alleinstehende, die die Mehrheit der ALG II-Beziehenden stellen, bei einem Verdienst

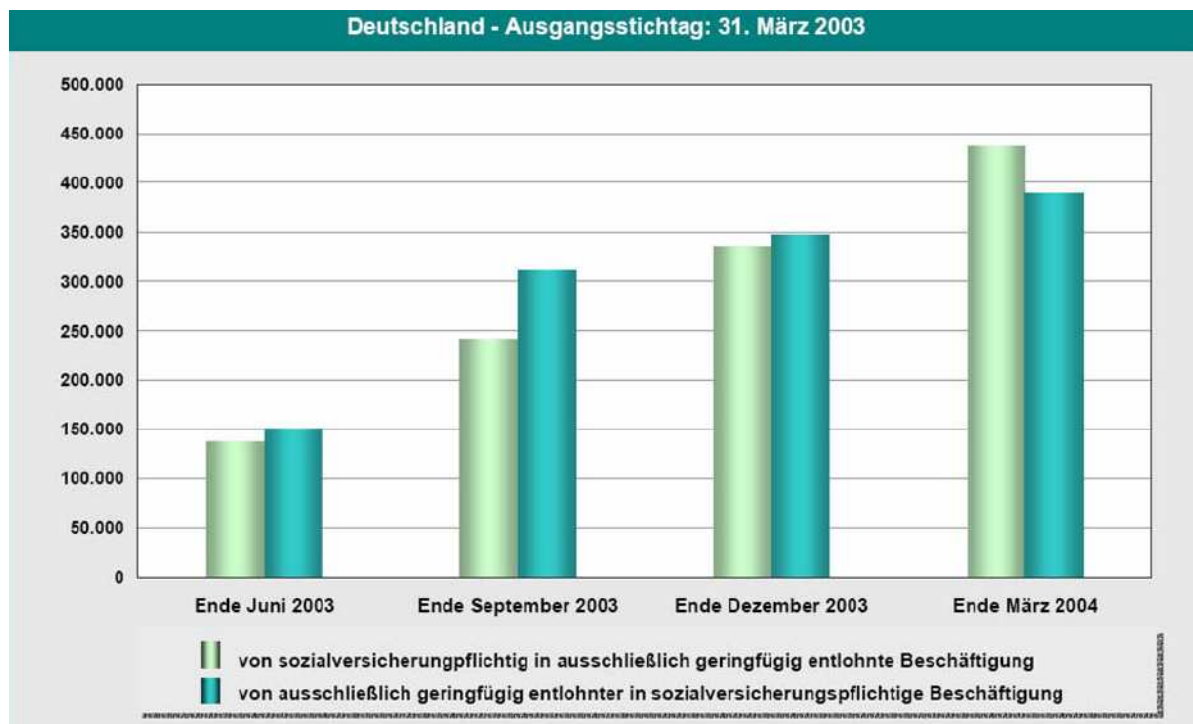
von über 400 € pro Monat meist keinen Anspruch mehr auf aufstockende Leistungen. Zweitens erscheint wenig plausibel, dass Minijobs überwiegend aus freien Stücken gewählt werden. Wenn ein sozialversicherungsfreier Job zur Verfügung steht, muss dieser von Hartz IV-Beziehenden auch angenommen werden – selbst dann, wenn der Leistungsbezug hierdurch nicht verlassen werden kann. Drittens gibt es gute Gründe für die Annahme, dass auch die betrieblichen Nachfragestrategien eine bedeutsame Rolle spielen. Gerade im Dienstleistungssektor, in dem der Großteil der Frauen tätig ist, werden in manchen Branchen kaum noch Vollzeitarbeitsplätze angeboten (z.B. Gebäudereinigung, Einzelhandel, Hotel- und Gaststättengewerbe). So ist es etwa in der Gebäudereinigung angesichts des hohen Anteils von Minijobs außerhalb von Anleitungsfunktionen ausgesprochen schwierig, überhaupt eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erhalten.

3.3 Minijobs als Sackgasse

Obwohl ein beträchtlicher Teil der Beschäftigten in Minijobs auf der Suche nach einem nicht-geringfügigen Beschäftigungsverhältnis ist (RWI/ISG 2006: 120; vgl. auch Tabelle 4 zur Diskrepanz der tatsächlichen und gewünschten Arbeitszeiten von geringfügig Beschäftigten), kommen vorliegende Studien weitgehend übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die erhoffte Brückenfunktion kaum funktioniert. So konstatiert z.B. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006: V) in seinem zusammenfassenden Bericht zu den Ergebnissen der ersten Hartz-Evaluationen: „Dabei erweisen sich die Mini-Jobs allerdings für Arbeitslose nicht als Brücke in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.“ Im zugrunde liegenden Endbericht heißt es hierzu: „In den seltensten Fällen ist die Beendigung eines Minijobs darauf zurückzuführen, dass eine nichtgeringfügige Beschäftigung aufgenommen wurde.“ (RWI/ISG 2006: 119)

Eine Analyse der Bundesagentur für Arbeit (2004) belegt, dass sich die Zahl der Wechsel aus geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und umgekehrt in den Jahren 2003/2004 in etwa die Waage hielt (Abbildung 3).

Abbildung 3: Wechsel zwischen Beschäftigungsformen



Quelle: RWI/ISG 2006: 130 (nach Bundesagentur für Arbeit 2004).

Hintergrund dürften auch die bereits im vorherigen Abschnitt 3.2 ausgeführten betrieblichen Nutzungsstrategien sein: „Minijobs sind als Beschäftigungskategorie inzwischen fest in die Produktionsabläufe und Kostenstrukturen installiert. Es gibt von Seiten der Unternehmer/innen in der Regel keine Veranlassung, Minijobber/innen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu ‚befördern‘.“ (Deutscher Frauenrat 2010: 3)

Waltermann (2010: 26) konstatiert in seinem Gutachten für den 68. Deutschen Juristentag: „Was Vorteile (für die Gesellschaft allgemein) betrifft, ist eine Brückenfunktion in Richtung Vollzeitbeschäftigung (mit hinreichenden Erträgen) – darüber dürfte in der Wissenschaft vollkommene Einigkeit bestehen – nicht erkennbar. Es wird in ihr auch keine Aufstiegsperspektive erblickt. Die geringfügige Beschäftigung hat besondere Bedeutung im Dienstleistungssektor und dort vornehmlich in Branchen, in denen Vollzeitbeschäftigung selten vorkommt (Gastronomie, Gebäudebetreuung) oder in denen Vollzeitbeschäftigung gegenüber der Teilzeitbeschäftigung, namentlich unter den Gesichtspunkten der Qualifikation und der Arbeitsorganisation, jedenfalls heute keine Präferenz mehr genießt. Es erscheint vielmehr eher plausibel, wenn Untersuchungen Verdrängungseffekte diagnostizieren, die im Hinblick auf die Interessen der Gesellschaft an einer Beschäftigung mit hinreichendem Gesamtertrag unter Einschluss der gebotenen Risikovorsorge einen beträchtlichen Nachteil darstellen würden.“

3.4 Gender-Perspektive

Die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung (2011: 135) begründet ihre Forderung, die Subventionierung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen abzuschaffen, mit drastischen Worten: „Die gegenwärtige Mini-jobstrategie muss aus der Perspektive der Geschlechtergleichstellung über den Lebensverlauf als *desaströs* bezeichnet werden.“ (Hervorhebung CW) Aufgrund der mangelnden Durchlässigkeit zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erwiesen sich Minijobs „langfristig (...) häufig als biographische Sackgasse“ (ebenda) und beeinträchtigten individuelle Entwicklungsmöglichkeiten. „Wünsche nach einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit können nicht realisiert und eine eigenständige soziale Sicherung kann nicht aufgebaut werden.“ (ebenda: 220)

Die große Zahl von vor allem weiblichen Minijobber/innen wird häufig mit den institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland, die die geschlechtsspezifischen Erwerbsmuster prägen, in Verbindung gebracht: Mit dem Ehegattensteuersplitting, der Steuerklasse V, der Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und der Hinterbliebenenversorgung bestünden monetäre Anreize, die eine Zuverdiener-Rolle für verheiratete Frauen als lohnend erscheinen lassen. Außerdem sind (vor allem in Westdeutschland) die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung unverändert schlecht, da es an einem bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Angebot an Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten mangelt. Dies betrifft in besonderem Maße, aber nicht nur ländliche Regionen.

Die Situation in Ostdeutschland unterstreicht jedoch, dass diese Erklärungsmuster alleine zu kurz greifen. Obwohl hier die Kinderbetreuungsangebote breiter sind und die Frauen nach wie vor eine starke Vollzeitorientierung aufweisen, ist ihr Teilzeitanteil z.B. in Thüringen zwischen 2003 und 2008 um mehr als 5 Prozentpunkte gewachsen (Dietrich/Fritzsche 2009). Teilzeitarbeit wird in Ostdeutschland häufig unfreiwillig ausgeübt. Fast zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten in Ostdeutschland (64%) würden nach eigenen Angaben lieber Vollzeit arbeiten, während es in Westdeutschland nur 17% sind. Familiäre Gründe spielen in Ostdeutschland demgegenüber nur bei 14% der Teilzeitbeschäftigten eine Rolle und damit weitaus seltener als in Westdeutschland (57%) (Dietrich/Fritzsche 2009).

Gegen die These, dass Beschäftigte überwiegend freiwillig Minijobs ausüben, spricht auch, dass die tatsächlichen Arbeitszeiten von Minijobber/innen nach einer Auswertung des SOEP erheblich kürzer sind als die von den Befragten angegebene Wunscharbeitszeit. In der Gesamtwirtschaft arbeiteten Minijobber/innen im Jahr 2008 im Durchschnitt 12,8 Stunden pro Woche (bei einer vertraglichen Arbeitszeit von 12 Stunden), während ihre wöchentliche Wunscharbeitszeit um 8 Stunden höher lag (bei fast 21 Stunden). Im Gastgewerbe wollten die geringfügig Beschäftigten nach eigenen Angaben im Durchschnitt sogar fast 28 Stunden pro Woche arbeiten (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit nach Arbeitszeitform, 2008 (in Stunden)

		Vollzeit	Teilzeit	Minijob	Gesamt
Gastge- werbe	vereinbarte Arbeitszeit	41,3	23,5	15,3	34,8
	tatsächliche Arbeitszeit	50,3	24,3	15,7	39,7
	Wunscharbeitszeit	39,7	29,3	27,7	35,7
Gesamt- wirt- schaft	vereinbarte Arbeitszeit	39,4	22,9	12,0	34,6
	tatsächliche Arbeitszeit	44,0	25,1	12,8	37,9
	Wunscharbeitszeit	38,6	26,0	20,8	34,7

Quelle: SOEP 2008, IAQ-Berechnung.

Strittig ist, ob die geltenden Regelungen zu den Minijobs als mittelbare Diskriminierung von Frauen anzusehen sind. Waltermann (2010: 29) schreibt hierzu in seinem Gutachten für den 68. Deutschen Juristentag: „Schließlich ist seit langem bekannt, dass die mit der geringfügigen Beschäftigung verbundenen Nachteile Frauen signifikant stärker betreffen als Männer. Wenn auch der EuGH zu Recht in den Bestimmungen zur geringfügigen Beschäftigung (in der damaligen Ausgestaltung) keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts erblickt hat, liegt darin in Bezug auf die gesellschaftspolitische Zukunftsperspektive der Abgabenprivilegierung ein wesentlicher Gesichtspunkt. Um eine nachhaltig zukunftsfähige und von Transferleistungen unabhängige Existenzsicherung der Frauen und der Haushalte zu erreichen und um die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung in einer alternden Gesellschaft zu sichern, wird auf die Dauer eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Frauen notwendig sein.“

3.5 Substitution regulärer Beschäftigung

Umstritten ist bezogen auf die Neuregelungen der geringfügigen Beschäftigung, ob die Zunahme dieser Beschäftigungsform zu einem Aufbau von zusätzlicher Beschäftigung geführt oder (auch) sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze verdrängt hat. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006) stellte hierzu in seinem zusammenfassenden Bericht zu den Ergebnissen der Evaluation der Hartz-Reformen fest: „Es ist gelungen, den Arbeitsmarkt weiter zu flexibilisieren. Bis Mitte 2006 gab es aufgrund der Neuregelung 1,56 Mio. zusätzliche Mini-Jobber/innen (vor allem im Nebenerwerb).“ Dabei bleibt aber offen, ob es sich hierbei tatsächlich um zusätzliche Beschäftigung handelte. Seitens der Minijob-Zentrale wird die Auffassung vertreten, dass Minijobs den Arbeitsmarkt eher „ergänzen“ als andere Beschäftigungsformen zu verdrängen (vgl. z.B. Greve et al. 2007; Thomsen 2011).

Eine Studie im Kontext der Hartz-Evaluationen (Modul 1f „Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“) kam demgegenüber zu dem Ergebnis, dass zumindest teilweise reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung substituiert worden ist (RWI/ISG 2006: 129). Für diese Annahme spricht auch, dass die Zahl der Vollzeitbeschäftigten zwischen Juni 2004 und Juni 2010 nur um 0,5% bzw. 204.000 gestiegen ist, während die Zahl der Minijobs im selben Zeitraum um 12,5% bzw. 808.000 zugenommen hat, wobei der Großteil dieses Zuwachses auf geringfügig entlohnte Nebenjobs entfiel (Rudolph 2011).

3.6 Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme

Wenn inzwischen fast jedes fünfte Beschäftigungsverhältnis in Deutschland ein Minijob ist, hat dies erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und die Steuereinnahmen: „Dem Staat gehen durch die Minijobs erhebliche Einnahmen verloren, denn durch die geringen Einkommen fallen in der Regel keine Steuern an. Niedrige Einnahmen bedeuten aber auch geringere Kaufkraft. Minijobs begründen Minirenten und zählen weniger bei den notwendigen Vorversicherungszeiten für Erwerbsminderungsrenten und für Rehabilitationsmaßnahmen. Der Weg in die Altersarmut ist damit vorprogrammiert. Betroffen sind davon in erster Linie Frauen, deren Durchschnittsrente ohnehin geringer als die der Männer ist. Die öffentlichen Sozialausgaben steigen entsprechend an, z.B. durch Inanspruchnahme der Hinterbliebenenrente oder einer Grundsicherung.“ (Deutscher Frauenrat 2010: 4)

Schneider (2006: 46) weist darüber hinaus darauf hin, dass die zunehmende Nutzung von Minijobs auch sozialversicherungspflichtige Jobs unter Druck setzt: „Geradezu grotesk ist (...) die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung. Die so genannten ‚Minijobs‘ stellen ein politisches Ventil dar, mit dem die unter Kostenbelastung stöhnenden Unternehmen ruhig gestellt werden sollen. Während die Politik die rasante Zunahme der Minijobs als Erfolgsstory feiert, beschleunigt sie unbemerkt den Kostendruck, der auf den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten lastet. Je mehr reguläre Arbeitsplätze in Minijobs umgewandelt werden, desto größer wird die Finanzierungslast für die verbleibenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.“

4 Eine „bunte Allianz“ für die Abschaffung von Minijobs

In der jüngeren Vergangenheit haben sich ganz unterschiedliche Gruppen und Institutionen für eine Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung ausgesprochen. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit sollen hier einige Beispiele und Argumente angeführt werden.

So konstatierte z.B. der Sachverständigenrat (2009a: 310f) in seinem Jahresgutachten bezogen auf die Minijobs: „Für diese Subventionen besteht keine Veranlassung.“ und verwies darauf, dass die Brückenfunktion gering sei: „Weder rechtfertigt eine angebliche Brückenfunktion jener Tätigkeiten in den ersten Arbeitsmarkt eine flächendeckende Subventionierung, weil sich der Erfolg solcher Brücken in engen Grenzen hält und solche Anliegen, so überhaupt erfolgversprechend, in den Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik fallen. Noch ist das häufig vorgetragene Argument, mit Hilfe von Subventionen Anreize zu schaffen, aus der Schwarzarbeit in die Legalität zu wechseln, überzeugend. Abgesehen davon, dass dies in nur bescheidenem Umfang erreicht werden dürfte – eine ausgedehnte individuelle Schwarzarbeit kann oft nicht in mehrere Minijobs umgewandelt werden –, stellt sich das prinzipielle Rechtsproblem, strafbewehrtes Handeln durch Subventionen zu unterbinden. (...) Schon gar nicht besteht eine Veranlassung zur Subventionierung der Minijobs. Entweder sie entsprechen den Präferenzen, oder es gibt sie nur wegen der Subventionierung, dann erübrigt sich eine Subventionierung.“

In seiner Expertise für den 68. Deutschen Juristentag führt Waltermann (2010) u.a. an, dass Minijobs faktisch wie eine „Barriere gegen die Ausweitung der Erwerbstätigkeit“ wirken, dass den Sozialversicherungen Beiträge entzogen werden und dass eine Existenzsicherung nicht möglich sei. „Es erfolgt also, wenn die dargelegten Gesichtspunkte zutreffen, unter dem Strich eine Steuerung in die falsche Richtung und nicht in Richtung einer nachhaltig die Existenz sichernden Erwerbstätigkeit. Sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wird unter dem Strich durch die Abgabenprivilegierung geringfügig entlohnter Beschäftigung konterkariert, weil sie Anreize setzt, gerade nicht in einem Normalarbeitsverhältnis tätig zu werden.“ (Waltermann 2010: 28f) An anderer Stelle konstatiert er: „Die geringfügige Beschäftigung hat dabei inzwischen einen Dimension erreicht, welche mit Grundkonzeptionen der geltenden Rechtsordnung im Privatrecht und im Sozialrecht nicht mehr im Einklang steht und die zu hohen, aus dem Steueraufkommen zu bewältigenden Belastungen führt.“ (Waltermann 2010: 30)

Der Deutsche Frauenrat (2010: 1) „sieht die Entwicklung der ‚geringfügig entlohnten Beschäftigung‘ (Minijob) (...) mit großer Sorge und fordert den Gesetzgeber auf, die Langfristsperspektive stärker als bisher in den Blick zu nehmen und den Erhalt des Sozialstaates als Ganzes durch verantwortungsvolles Handeln zu sichern. Dabei kommt dem Grundsatz ‚Gleicher Lohn für gleich(wertige) Arbeit (EQUAL PAY)‘ höchste Bedeutung zu“. In diesem Positionspapier werden Minijobs als Hindernis für die eigenständige Absicherung von Frauen bezeichnet und betont, dass eine Kurzfristsperspektive bei Beschäftigten und Arbeitgebern vorherrsche. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die Regelung Missbrauch und „Gestaltungsmöglichkeiten“ begünstige – u.a. durch eine Kombination von Minijob und Übungsleiterpauschale bzw. Schwarzarbeit und beim Hinzuverdienst von Arbeitslosengeld II-Beziehenden (Deutscher Frauenrat 2010: 4f).

In einer Veröffentlichung des IAB (Dietz/Walwei 2010: 12) heben die beiden Autoren hervor, dass es sich um eine ungezielte Subvention handele: „Ihre steuerliche Begünstigung kommt nicht nur bedürftigen Personen zugute – vielmehr profitieren häufig Personen, die kein Beschäftigungsproblem aufweisen (...). Mini-Jobs sind nur selten ein Sprungbrett für Arbeitslose in eine herkömmliche Beschäftigung. Daher gibt es kaum gute Gründe, diese Beschäftigungsform weiter durch öffentliche Mittel zu fördern.“

Auch die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung 2011: 135) hat sich „mit Nachdruck (...) für die Abschaffung der Subventionierung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen“ ausgesprochen und bezeichnet – wie oben bereits erwähnt – die gegenwärtige Minijobstrategie als „desaströs“. An anderer Stelle des Berichtes wird zudem konstatiert: „Für Unternehmen und Beschäftigte werden Fehlanreize gesetzt, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in wenig zukunftsträchtige Minijobs aufzuteilen.“ (ebenda: 220)

5 Strategische Handlungsoptionen

Grundsätzlich bieten sich zur Veränderung der rechtlichen Regelung der Minijobs drei strategische Handlungsoptionen an, die eine jeweils unterschiedliche Reichweite haben: Sie reichen von einer Durchsetzung geltenden Rechts (Gleichbehandlung der Beschäftigten) unter Beibehaltung der derzeitigen Regelung (5.1) bis hin zu einer vollständigen Streichung der Sonderregelung – also einer Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze (5.3). Zwischen diesen beiden Varianten bewegen sich Vorschläge, die auf mehr oder weniger umfassende Änderungen der derzeitigen Regelungen zielen (5.2). Im Folgenden werden diese drei Varianten von Handlungsoptionen jeweils kurz beschrieben, ihre möglichen Wirkungen auf Arbeitgeber- und Beschäftigtenseite skizziert und (soweit möglich) darauf eingegangen, wie die Umsetzung erfolgen könnte. Mögliche Änderungen der Sonderregelungen für Minijobs in Privathaushalten werden im Folgenden nicht explizit thematisiert, weil davon ausgegangen wird, dass diese bei rechtlichen Veränderungen der geringfügigen Beschäftigung entsprechend anzupassen wären.

5.1 Durchsetzung geltenden Rechts (Gleichbehandlung) unter Beibehaltung der derzeitigen Regelungen

Diese Handlungsoption bedarf keinerlei gesetzlicher Änderungen, sondern zielt „lediglich“ darauf ab, geltendes Recht – die Gleichbehandlung aller Beschäftigter, wie im Teilzeit- und Befristungsgesetz verankert – wirksamer durchzusetzen. Es geht hier also vor allem darum, Arbeitnehmerrechte in der Praxis zu stärken. Faktisch würden sich damit Minijobs für Arbeitgeber verteuern – jedenfalls für diejenigen, die bislang Lohnabschläge bei Minijobs vor-

genommen oder sich durch das Vorenthalten anderer Rechte finanzielle Vorteile verschafft haben. Ein wahrscheinlicher (und überaus wünschenswerter) Nebeneffekt könnte darin bestehen, dass dadurch auch die Brückenfunktion von Minijobs gestärkt würde: Wenn die Abgabenlast für Arbeitgeber bei Minijobs tatsächlich durchgängig höher wäre als bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, wären diese aus betrieblicher Sicht weniger attraktiv.

Für Beschäftigte in Minijobs würde eine wirksame Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (u.a. Equal Pay) bedeuten, dass sie in vielen Fällen einen höheren Stundenlohn erhalten müssten und volle Ansprüche auf bezahlten Urlaub sowie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und für Feiertage bekämen. Je nachdem, wie umfangreich die vorherige Benachteiligung war und welches Stundenvolumen gearbeitet wird, könnte die Durchsetzung der Gleichbehandlung im Ergebnis zur Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze führen. Ob dies den Betroffenen attraktiv erscheint, hängt vor allem von den persönlichen Lebensverhältnissen ab. Insbesondere bei verheirateten Frauen mit einem relativ gut verdienenden Partner kann der Nettolohn in der Gleitzzone ggf. deutlich niedriger ausfallen als bei geringfügiger Beschäftigung. Wenn weiterhin eine geringfügige Beschäftigung gewünscht wäre, könnte die Arbeitszeit entsprechend angepasst werden. Im Ergebnis könnte zumindest der gleiche Verdienst wie zuvor mit einer kürzeren Arbeitszeit realisiert werden.

Zu Konflikten könnte es kommen, wenn Beschäftigte weiterhin eine geringfügige Beschäftigung ausüben wollen, der Arbeitgeber aber aufgrund der höheren Abgaben für Minijobs, die sich bei Gleichbehandlung nicht mehr auf die Beschäftigten abwälzen lassen, nunmehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bevorzugt. Ein weiteres mögliches Konfliktpotential besteht darin, dass es manche sozialversicherungspflichtig Beschäftigte als ungerecht empfinden, wenn geringfügig Beschäftigte aufgrund der Abgabefreiheit einen höheren Stundenlohn erhalten als sie selbst.¹⁰ Allerdings ist hierbei zu bedenken, dass auch die Nettostundenlöhne von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je nach Einkommen und persönlicher Lebenssituation deutlich voneinander abweichen können.

Wie könnte die Gleichbehandlung in der Praxis durchgesetzt werden? Da vielen geringfügig Beschäftigten und vermutlich auch manchen Arbeitgebern nicht bewusst ist, dass Minijobber/innen die gleichen Rechte wie andere Beschäftigte haben, wäre eine breit angelegte und auf beide Seiten zielende Aufklärungskampagne erforderlich. Ergänzt werden müsste diese durch eine Verpflichtung von Arbeitgebern, alle geringfügig Beschäftigten über ihre Rechte aufzuklären, was z.B. durch ein von beiden Seiten zu unterschreibendes Merkblatt erfolgen könnte. In Betrieben mit Betriebsräten wären diese gefordert, die Gleichbehandlung zu kontrollieren und ggf. einzufordern. Darüber hinaus sollte eine Hotline eingerichtet werden, bei der Beschäftigte Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (auch anonym) anzeigen könnten. Darüber hinaus erfordert eine effektive Durchsetzung des Gleichbehandlungs-

¹⁰ Hierauf verweisen vor allem betriebliche Fallstudien (vgl. z.B. Voss-Dahm 2009).

grundsatzes auch Kontrollen sowie wirksame Sanktionen, wenn Verstöße festgestellt werden.

5.2 Rechtliche Veränderungen der geringfügigen Beschäftigung

Im Grundsatz geht es hier um rechtliche Veränderungen, die auf eine Eindämmung von Minijobs ohne gänzliche Abschaffung und Neugestaltung zielen. Die bereits angesprochene Durchsetzung der Gleichbehandlung wäre auch hier ein wichtiger Bestandteil der Handlungsoptionen. Diskutiert werden in diesem Kontext aktuell u.a. folgende rechtlichen Änderungen¹¹:

- die Abschaffung der Abgabefreiheit für Minijobs als Nebentätigkeit (wie zwischen 1999 und 2003);
- die Wiedereinführung einer Stundenbegrenzung für geringfügige Beschäftigung (auf z.B. 11 oder 12 Stunden pro Woche);
- eine mehr oder weniger deutliche Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze auf z.B. 100 oder 200 € im Monat.

Für die Abschaffung der Abgabefreiheit von geringfügigen Nebenjobs spricht vor allem, dass eine Ungleichbehandlung mit Überstunden, die in der Hauptbeschäftigung geleistet werden, nicht zu rechtfertigen ist. Außerdem bietet die bisherige Regelung für Unternehmen wie Beschäftigte Anreize, Nebenjobs z.B. bei Tochterunternehmen zu fingieren, um Abgaben zu sparen. Für Arbeitgeber würde eine solche Änderung ggf. dazu führen, dass es schwieriger wird, Personal für Minijobs zu finden, weil die Nebentätigkeit für Beschäftigte finanziell weniger lohnend erscheint, wenn die Abgabenbefreiung aufgehoben wird. Wenn jedoch gleichzeitig die Gleichbehandlung wirksam durchgesetzt würde, könnte dieser Effekt für die Beschäftigten zumindest teilweise kompensiert werden – je nachdem, wie deutlich zuvor die Benachteiligungen waren.

Eine Begrenzung des Arbeitsvolumens, das in Minijobs geleistet werden kann, wird meist damit begründet, dass auf diese Weise sehr niedrige Stundenlöhne verhindert werden sollen. Bei einem Monatsverdienst von 400 € und einer wöchentlichen Arbeitszeit von 12 Stunden läge der Stundenlohn rechnerisch bei 7,79 €. ¹² Allerdings ist dies keine verbindliche Lohnuntergrenze, weil der Stundenlohn auch niedriger sein kann. Weiterhin ist zu berücksichtigen

¹¹ Daneben stehen einige speziellere Änderungsvorschläge im Raum, die sich z.B. auf die Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen für Arbeitslosengeld II-Beziehende richten und darauf abzielen, die Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Vergleich zu einem Minijob attraktiver zu machen (vgl. z.B. Bofinger et al. 2006). Auf diese wird hier nicht weiter eingegangen.

¹² Da das Jahr 52 Wochen hat, entfallen auf einen Monat im Durchschnitt 4,33 Wochen. Bei einer Wochenarbeitszeit von 12 Stunden beträgt die monatliche Arbeitszeit rechnerisch 52 Stunden.

sichtigen, dass der durchschnittliche Monatsverdienst von Minijobber/innen im Jahr 2009 nur bei 293 € lag (vgl. Abbildung 2). Einer anderen Quelle zufolge (Rudolph 2011) lag der monatliche Verdienst von ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Juni 2007 im Durchschnitt sogar bei nur 259 €. Bei diesen Monatsverdiensten und einer Arbeitszeit von 12 Stunden pro Woche bzw. 52 Stunden pro Monat läge der Stundenlohn demnach rechnerisch zwischen 4,98 € und 5,63 €.

Die Wiedereinführung einer Höchstarbeitszeitgrenze schützt demnach nicht automatisch vor niedrigen Stundenlöhnen. Wenn es gelänge, die Arbeitszeit in der Praxis tatsächlich wirksam zu begrenzen, würde dies für einen Teil der Beschäftigten vielmehr dazu führen, dass ihre persönliche Geringfügigkeitsgrenze – je nach Stundenlohn – ggf. sogar deutlich abgesenkt würde. Dies gilt selbst dann, wenn gleichzeitig die Gleichbehandlung mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfolgreich durchgesetzt würde, wie zwei Beispiele von Branchen mit Mindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz belegen:

- In der Gebäudereinigung in Ostdeutschland liegt der untere Mindestlohn, den die meisten Reinigungskräfte erhalten, aktuell bei 7 € pro Stunde. Wenn in Minijobs nur noch maximal 52 Stunden pro Monat gearbeitet werden dürften, könnten geringfügig Beschäftigte hier künftig nicht mehr maximal 400 € monatlich verdienen, sondern nur noch bis zu 364 €.
- Im Wachgewerbe sind die kürzlich eingeführten Mindestlöhne nach Bundesländern gestaffelt. Der niedrigste Mindestlohn, der sowohl in Ostdeutschland als auch in Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein gilt, liegt derzeit bei 6,53 € pro Stunde. Bei maximal 12 Stunden Arbeitszeit pro Woche könnten geringfügig Beschäftigte hier künftig nur noch bis zu knapp 340 € pro Monat verdienen.

Eine Begrenzung der maximalen Arbeitszeit in Minijobs könnte also vor allem für eher gering bezahlte Beschäftigte zu einer „Individualisierung“ der Geringfügigkeitsgrenze führen. Selbst bei strikter Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes läge die Geringfügigkeitsgrenze in manchen Branchen und Berufen deutlich unter den bisherigen 400 €. Ob dies rechtlich überhaupt möglich wäre, wäre genauer zu prüfen. Wichtiger ist hier das Ergebnis, dass eine Begrenzung des Stundenvolumens keinen wirksamen Beitrag zur Unterbindung geringer Stundenlöhne für Minijobber/innen leisten kann. Dies kann nur durch eine effektive Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes erreicht werden, der eine Lohnuntergrenze ziehen würde, die in keiner Branche unterschritten werden darf.

Eine Begrenzung der wöchentlichen oder monatlichen Arbeitszeit in Minijobs würde Arbeitgebern zwar die Möglichkeit nehmen, auch längere Teilzeitarbeitsverhältnisse als geringfügige Beschäftigung anzubieten. Dies könnte den Druck auf die Stundenlöhne zumindest verringern und Anreize bieten, statt Minijobs in stärkerem Maße sozialversicherungspflichtige

Teilzeitarbeitsstellen zu schaffen. Ob sich dieser Effekt tatsächlich einstellen würde, ist offen. Auf Seiten der Beschäftigten wären vor allem diejenigen betroffen, die bislang eine längere Arbeitszeit haben. Sie müssten entweder eine Reduzierung der Arbeitszeit (und damit auch des monatlichen Verdienstes) hinnehmen oder in sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit wechseln. Ggf. könnten aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz höhere Lohnansprüche resultieren, so dass auch hier der bisherige Monatsverdienst möglicherweise mit einer geringeren Arbeitszeit erzielt werden könnte.

Eine deutliche Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze zielt darauf ab, die Zahl der Minijobs zu reduzieren und die Abgabefreiheit für geringfügig Beschäftigte im Wesentlichen auf Bagatellfälle zu begrenzen. Je nachdem, wie die Beitragspflicht oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze ausgestaltet wird, fallen auch die Wirkungen auf die Beschäftigten unterschiedlich aus. Aus Arbeitgebersicht wäre von Bedeutung, ob eine Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze dazu führen würde, dass die im Vergleich zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erhöhten Abgaben nur noch bis zur neuen Geringfügigkeitsgrenze anfielen oder auch darüber hinaus.

In der SPD-Bundestagsfraktion gibt es Überlegungen, Minijobs für Arbeitgeber unter Beibehaltung der Steuer- und Abgabefreiheit für Beschäftigte deutlich zu verteuern – z.B. dadurch, dass Arbeitgeber die vollen Beitragslasten zur Sozialversicherung für Arbeitsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen von unter 400 € tragen und zusätzlich eine Pauschalsteuer (in Höhe von 13 bis 15%) zahlen. Bei Monatseinkommen von über 400 € ist weiterhin eine Gleitzone mit stufenweiser Steigerung des Arbeitnehmer-Anteils zur Sozialversicherung vorgesehen. In diesem Fall würden sich die Abgaben der Arbeitgeber für Minijobs bis 400 € also im Vergleich zur bisherigen Regelung fast verdoppeln (42% Sozialversicherungsabgaben zuzüglich 13 bis 15% Pauschalsteuer). Bei Arbeitsverhältnissen mit einem Verdienst über 400 € wäre die prozentuale Abgabenlast der Arbeitgeber (wie bisher) deutlich niedriger, weil die Pauschalsteuer entfiel und auch Beschäftigte Beiträge zur Sozialversicherung leisten müssten (vgl. Abbildung A1 im Anhang).

Der Grundgedanke dieser Reformidee ist offenbar, finanzielle Belastungen für Beschäftigte zu vermeiden, weil diese zweifellos eher unpopulär wären. Offen ist allerdings, wie sich wirksam verhindern ließe, dass Arbeitgeber die extrem hohen Abgaben ganz oder teilweise auf die Beschäftigten überwälzen, wie dies bisher ja schon häufig der Fall ist. Problematisch erscheint bei diesem Vorschlag darüber hinaus, dass auch auf Seiten der Beschäftigten „Sprungstellen“ in der Abgabenbelastung bei Monatsverdiensten oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze entstehen bzw. erhalten blieben. So hätten Beschäftigte bei einem Verdienst von z.B. 450 € durch die einsetzende Sozialversicherungspflicht kaum mehr als bei einem Verdienst von 400 €, wobei die vor allem bei Verheirateten häufig zusätzlich anfallende Lohn- oder Einkommensteuer noch nicht berücksichtigt ist (vgl. Abbildung A2 im Anhang). Je

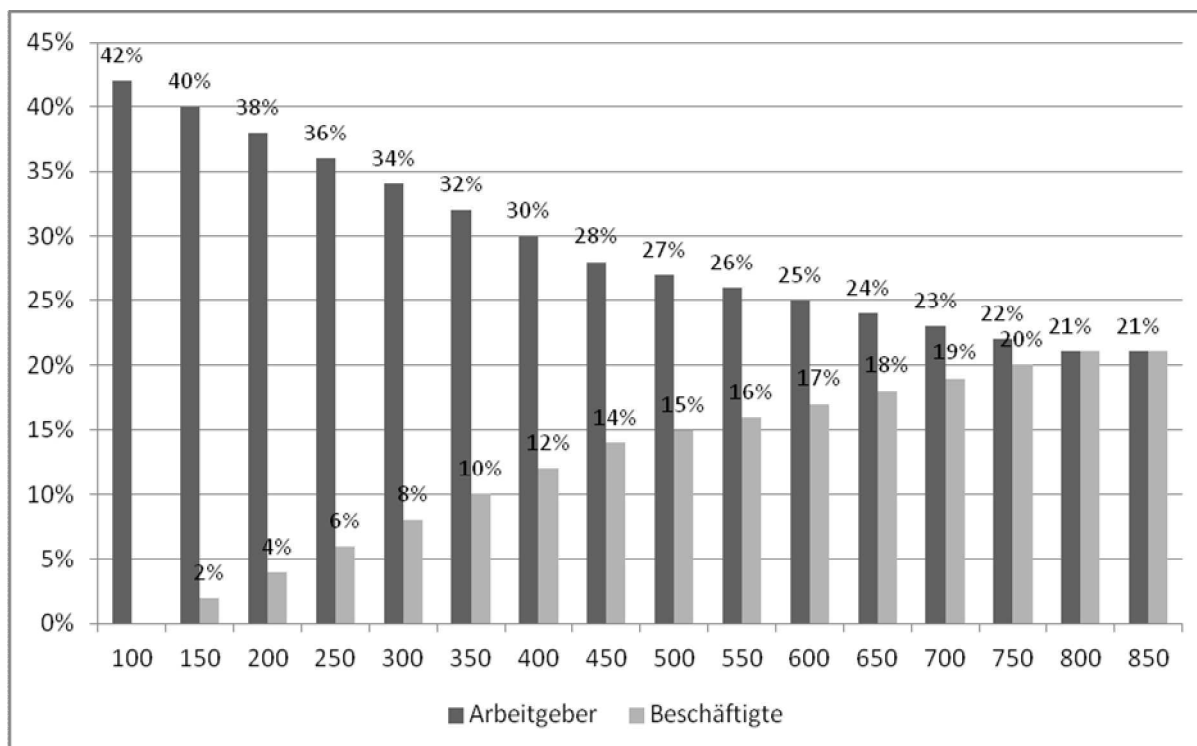
nach Grenzsteuersatz müssen gegenwärtig bis zu 540 € brutto verdient werden, um netto auf 400 € zu kommen (Bäcker et al. 2011).

Im Vergleich zur bisherigen Regelung bliebe bei Umsetzung dieses Konzeptes die finanzielle Attraktivität der Minijobs für Beschäftigte erhalten, während sich auf Arbeitgeberseite Minijobs durch die erheblich höheren Abgaben deutlich verteuern würden. Da gleichzeitig der Gleichbehandlungsgrundsatz durchgesetzt werden soll, wären Arbeitgeber, die Beschäftigte in Minijobs bislang benachteiligt haben, doppelt belastet. Die zusätzliche Kostenbelastung würde je nach Ausmaß der bisherigen Benachteiligung der geringfügig Beschäftigten mehr oder weniger hoch ausfallen. Fraglich erscheint, ob die Gleichbehandlung unter diesen Umständen in der Praxis tatsächlich durchsetzbar wäre.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es tatsächlich sinnvoll und gerechtfertigt ist, die bisherige Abgabenfreiheit der Beschäftigten auch künftig aufrecht zu erhalten. Dagegen spricht, dass es sich um eine ungezielte Subvention handelt, die unabhängig von der individuellen Bedarfslage gewährt (und oftmals ganz oder teilweise von Arbeitgebern „einkassiert“) wird. Außerdem müsste eine Reform der geringfügigen Beschäftigung, die darauf abzielt, die Zahl der Minijobs zu senken, auch die (vermeintliche) „Attraktivität“ der Minijobs für Beschäftigte verringern.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wurden bei der Erstellung dieser Expertise andere Möglichkeiten zur Gestaltung der Abgaben im Bereich der geringfügigen Beschäftigung geprüft. Als eine mögliche Alternative zur völligen Abgabenfreiheit von Minijobs für Beschäftigte wurde dabei das Modell einer durchgängigen „erweiterten“ Gleitzone bis zu einem Monatsverdienst von 800 € entwickelt: Bis zu einem Verdienst von z.B. 100 € würden Arbeitgeber den vollen Beitrag zur Sozialversicherung von 42% tragen. Bei höheren Monatsverdiensten würden die Beschäftigten (beginnend mit z.B. 2%) sukzessive steigend am Gesamt-Sozialversicherungsbeitrag beteiligt, während der Anteil der Arbeitgeber entsprechend sinken würde. Im Vergleich zu heutiger Regelung – 30% Abgaben bis 400 € und anschließend 21% – würden Arbeitgeber bei Arbeitsverhältnissen mit monatlichen Entgelten bis unter 800 € etwas höhere Abgaben als bislang zahlen. Da die prozentuale Abgabenlast der Arbeitgeber aber – im Unterschied zur jetzigen Regelung – mit steigendem Monatsverdienst der Beschäftigten stetig sinken würde, hätten sie einen größeren Anreiz zur Schaffung von höher bezahlten Arbeitsplätzen (Abbildung 4).

Abbildung 4: Sozialabgaben bei einer erweiterten Gleitzone, in %

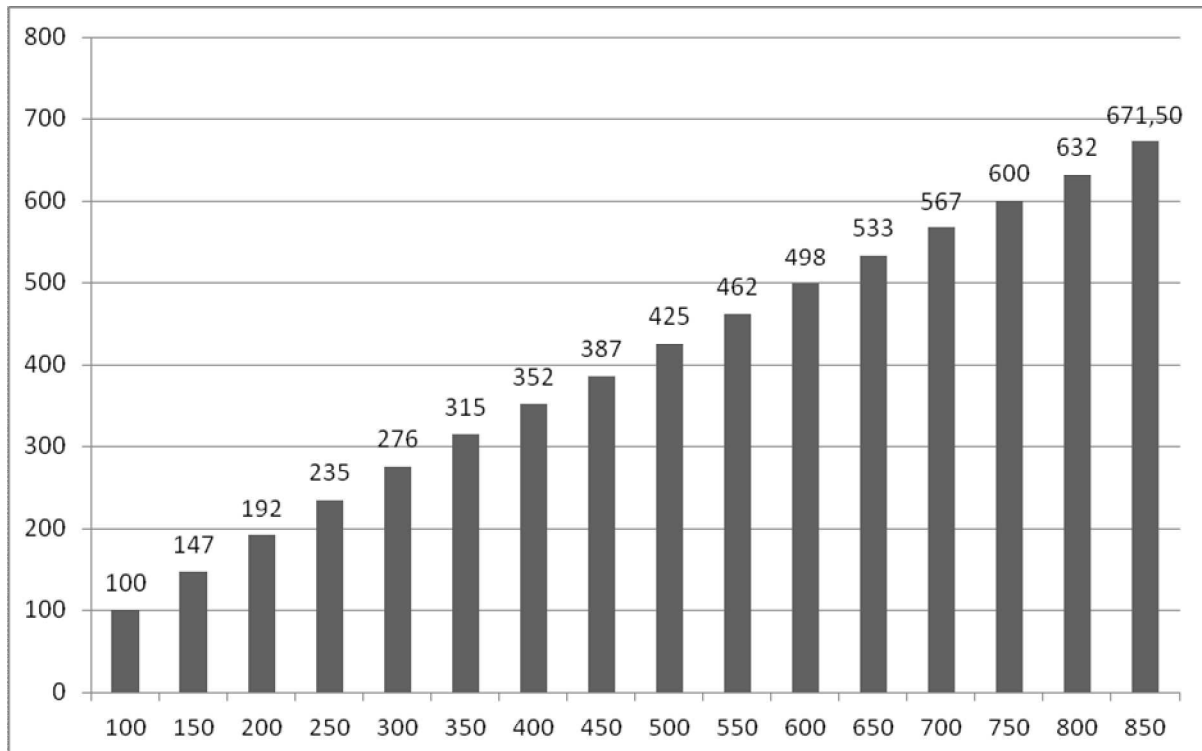


Quelle: Eigene (schematische) Darstellung und Berechnung.¹³

Auf Seiten der Beschäftigten würde die Sozialversicherungsfreiheit zwar aufgehoben, aber die Abgabenbelastung bliebe vergleichsweise moderat. Bei 400 € läge der Abgabensatz auf Seiten der Beschäftigten bei der in Abbildung 4 dargestellten Staffelung nur bei 12% und stiege dann sukzessive weiter bis auf 21% bei 800 € an. Im Unterschied zur bisherigen Regelung hätten Beschäftigte auch unterhalb der 400 €-Grenze durchgängig ihrem Einkommen entsprechende Ansprüche auf Sozialleistungen. Sprungstellen gäbe es bei diesem Modell bezogen auf die Sozialabgaben nicht (Abbildung 5). Eine evtl. eintretende Steuerpflicht auf Seiten der Beschäftigten ist hierbei allerdings nicht berücksichtigt. Dies könnte durch eine Abschaffung oder Modifizierung des Ehegattensplittings oder durch einen individuellen Steuerfreibetrag, der nur bei tatsächlicher Erwerbstätigkeit in Anspruch genommen werden kann, abgedeckt werden.

¹³ Die Darstellung ist insofern schematisch, als der Abbildung kein durchgängiger Abgabenverlauf zugrunde gelegt wurde. Vielmehr wurden nur für die genannten monatlichen Einkommensstufen Abgabensätze berechnet. Dies gilt auch für die Abbildung 5 und die Abbildungen A1 und A2 im Anhang.

Abbildung 5: Monatsverdienst von Beschäftigten nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge bei Einführung einer erweiterten Gleitzone, in €*



* Eine evtl. einsetzende Steuerpflicht ist nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene (schematische) Darstellung und Berechnung.

Ein möglicher Nachteil einer solchen erweiterten Gleitzone wäre, dass die prozentuale Abgabenlast der Arbeitgeber und Beschäftigten bei unterschiedlichen Einkommen unterschiedlich hoch ausfiele. Positiv wäre hingegen, dass Arbeitgeber keinen finanziellen Vorteil bei kurzen Arbeitsverhältnissen hätten und dass die Summe der Sozialabgaben (Arbeitgeber und Beschäftigte zusammen) durchgängig bei 42% läge, was den Sozialversicherungen im Vergleich zur heutigen Regelung erhebliche zusätzliche Einnahmen bringen würde.

Ein weiterer Vorteil bestünde darin, dass mit der Einführung einer erweiterten Gleitzone zumindest der *Einstieg* in eine Sozialversicherungspflicht von Arbeitgebern und Beschäftigten (bei letzteren oberhalb einer niedrigen Bagatellgrenze) erfolgen würde. Dies könnte zumindest perspektivisch in Richtung einer gänzlichen Abschaffung der Sonderregelungen für Minijobs weiter entwickelt werden.

5.3 Grundlegende Neuregelung (gänzliche Abschaffung der Minijobs)

Für eine gänzliche Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung haben sich, wie bereits in Abschnitt 4 angesprochen, in den vergangenen Jahren gewichtige Stimmen aus ganz unterschiedlichen „Lagern“ ausgesprochen. Allerdings liegt bislang kein ausgearbeitetes Konzept vor, wie dies konkret umgesetzt werden könnte. Am deutlichsten hat sich bislang der Deutsche Frauenrat (2010: 6) hierzu geäußert, indem er die „Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze und die Einführung einer Sozialversicherungspflicht ab dem ersten EURO“ fordert. In diese Richtung weisen auch die Vorschläge der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011).

Eine solche grundlegende Reform würde darauf abzielen, zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen eine Kostenneutralität herzustellen – und zwar für Arbeitgeber und Beschäftigte. Eine Herausforderung besteht dabei darin, dass Minijobs – jedenfalls im Prinzip – aufgrund der höheren Abgabenbelastung für Arbeitgeber schon heute unattraktiv sein müssten. Dass dies nicht der Fall ist, verweist klar darauf, dass die erhöhten Kosten auf die Beschäftigten abgewälzt werden, die sich ihrerseits jedoch – zumindest in Teilen – der Illusion hingeben, sie verdienen „brutto für netto“ und machten damit ein „gutes Geschäft“. Diese Beschäftigten wird man – bildlich gesprochen – nur ins Boot holen können, wenn die Abgabenbelastung, die bei einer Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze zwangsläufig auftritt, durch andere Maßnahmen kompensiert wird. Zum einen ist hier an eine Erhöhung der Bruttostundenverdienste zu denken – insbesondere durch eine effektivere Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Equal Pay und Ansprüche auf Lohnfortzahlung bei Krankheit und Feiertagen sowie bezahlten Urlaub)¹⁴ und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, der vor allem dann greifen würde, wenn es keine Referenz-Arbeitsplätze für die Gleichbehandlung gäbe. Ein solcher gesetzlicher Mindestlohn stünde – das wäre klar und eindeutig herauszustellen – ohne jeden Abzug *allen* abhängig Beschäftigten mindestens zu.

Zum anderen könnte die Akzeptanz einer Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze erhöht werden, wenn (wie bereits in Abschnitt 5.2 angesprochen) gleichzeitig das Ehegattensplitting abgeschafft oder modifiziert würde – etwa in Richtung eines individuellen steuerlichen Freibetrages, der nur für eigenes Erwerbseinkommen in Anspruch genommen werden könnte. Grundsatz wäre, dass kurze Teilzeit mit einem geringen Arbeitszeitvolumen (falls von Beschäftigten gewünscht oder auf der betrieblichen Ebene aufgrund eines geringen Arbeitsanfalls unvermeidbar) zwar weiterhin möglich ist, aber künftig nicht mehr subventioniert wird.

Den Sozialversicherungsbeiträgen müssten bei einer generellen Sozialversicherungspflicht entsprechende Ansprüche für die Beschäftigten gegenüber stehen. Für bestimmte (sozialpolitisch unerwünschte) Konstellationen müssten Lösungen gefunden werden. So wurde etwa

¹⁴ Die Effekte einer Gleichbehandlung bei Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und an Feiertagen sowie sechs Wochen bezahlten Urlaub sind keineswegs gering. Wenn diese Ansprüche zuvor gar nicht gewährt wurden, wären etwa 30 bis 40 Arbeitstage pro Jahr zusätzlich zu vergüten.

gegen frühere Vorschläge zur Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung eingewandt, dass dies für bestimmte Personengruppen die Möglichkeit eröffnen könnte, für einen geringen Beitrag in die gesetzliche Krankenversicherung zu gelangen. Es stellt sich allerdings ohnehin die Frage, ob die kostenlose Mitversicherung von Ehepartner/innen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung noch zeitgemäß ist (vgl. auch Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung 2011: 135). Wenn – ggf. mit Ausnahme zeitlich begrenzter Phasen der Kindererziehung oder Pflege – grundsätzlich für alle Erwachsenen eigene Mindestbeiträge entrichtet werden müssten, wäre dieses Problem weniger gravierend und es würden gleichzeitig auch die Anreize erhöht, dass Männer und Frauen sich am Erwerbsleben beteiligen.

6 Fazit und Ausblick

Reformen der geringfügigen Beschäftigung sind zweifellos ein vermintes Terrain. Die Debatten und Reaktionen rund um die Reform 1998/1999 haben die Bereitschaft und den Mut der Politik, wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der geringfügigen Beschäftigung zu konzipieren und umzusetzen, erheblich gedämpft. Allerdings spricht vieles dafür, dass es an der Zeit ist, diese im internationalen Vergleich fast einzigartige Sonderregelung grundlegend zu reformieren – auch, weil sie die deutliche Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland in den vergangenen Jahren begünstigt und beschleunigt hat (Bosch/Weinkopf 2007).

Damit die Politik bezogen auf Minijobs wieder handlungsfähig wird, erscheint es notwendig, von alten Denkmustern Abschied zu nehmen – insbesondere von dem (trügerischen) Bild, dass Minijobs für Beschäftigte und Arbeitgeber gleichermaßen Vorteile bieten. Die zahlreichen Probleme für die Beschäftigten, den Arbeitsmarkt und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und die vielfältigen Argumente ganz unterschiedlicher Gruppen und Institutionen für eine Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung sind hier bereits aufgezeigt worden.

Gleichwohl ist davon auszugehen, dass bereits die Ankündigung einer grundlegenden Reform oder Abschaffung der Minijobs auf erhebliche Widerstände stoßen würde. Dies gilt besonders für Branchen, in denen Minijobs weit verbreitet sind, wie etwa Handel und Gastgewerbe. Allerdings ist nochmals daran zu erinnern, dass Minijobs für Arbeitgeber aufgrund der im Jahr 2006 nochmals erhöhten Abgaben eigentlich schon heute unattraktiv sein müssten. Dass dies nicht zu ihrer Eindämmung beigetragen hat, spricht deutlich dafür, dass eine wirksame Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes noch aussteht und damit auch ein zentraler Ansatz- und Ausgangspunkt für Reformen wäre. In Abschnitt 5.1 ist hier bereits skizziert worden, wie die Durchsetzung der Gleichbehandlung konkret angegangen werden könnte. Dass dies in der Praxis keineswegs einfach sein wird, liegt allerdings auf der Hand.

„Es kommt auf die Konfliktbereitschaft der Regierung an. Eine Minijob-Reform gibt es nicht ohne Ärger. Dieser würde sich in diesem Fall allerdings lohnen.“ – so schrieben Niejahr/Rudzio (2007) in einem Artikel in der ZEIT bereits vor einigen Jahren.

„Ziel muss es (..) sein, alle Erwerbsverhältnisse sozialversicherungspflichtig zu machen.“ Diese von der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011: 135) formulierte Losung sollte Leitlinie für Reformen sein. Es wäre noch detaillierter zu prüfen, ob dies in Form einer hälftigen Verteilung der Sozialabgaben auf Arbeitgeber und Beschäftigte ab dem ersten € erfolgen sollte oder ob im unteren Einkommensbereich eine andere Verteilung der Abgabenlast zu bevorzugen wäre (z.B. im Sinne der hier in Abschnitt 5.2 skizzierten erweiterten Gleitzone mit einer ansteigenden Beteiligung der Beschäftigten am vollen Beitragssatz bis zu einem monatlichen Verdienst von 800 €). Auch wäre durchaus vorstellbar, die erleichterte Anmeldung und Abrechnung von Tätigkeiten mit geringen monatlichen Verdiensten über die Minijob-Zentrale (die in diesem Fall allerdings wohl umzubenennen wäre) beizubehalten.

Grundsätzlich ist bei allen künftigen Reformkonzepten zur geringfügigen Beschäftigung zu beachten, dass sich das Thema nicht für politische Schnellschüsse oder kurzfristig verhandelte Kompromisse eignet. Vielmehr bedarf es einer sorgfältigen Aufbereitung der Faktenlage und der Argumente, die für grundlegende Änderungen sprechen. Notwendig ist ein abgestimmtes Gesamtkonzept, das auch bzw. sogar vor allem bezogen auf die Beschäftigten Folgen und Vorteile der Änderungen aufzeigt – etwa höhere Stundenlöhne und die Gewährung elementarer Arbeitnehmerrechte in Folge einer effektiven Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, erleichterte Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und verbesserte individuelle berufliche Entwicklungsmöglichkeiten nicht nur, aber insbesondere für Frauen.

Die hier als „bunte Allianz“ bezeichneten Befürworter/innen einer Abschaffung von Minijobs aus Wissenschaft und Verbänden müssten als „Verbündete“ eingebunden werden in die Entwicklung einer Konzeption, die – zumindest perspektivisch – auch grundlegende Reformen im Bereich des Steuer- und Sozialversicherungsrechtes beinhalten sollte. Die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011) hat diesbezüglich auf zahlreiche Inkonsistenzen in verschiedenen Rechtskreisen verwiesen, die der Gleichstellung von Männern und Frauen entgegen stehen und daher dringend verändert werden müssten.

Literatur

- Bäcker, Gerhard / Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (2011): Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Benkhoff, Birgit / Hermet, Vicky** (2008): Zur Verbreitung und Ausgestaltung geringfügiger Beschäftigung im Einzelhandel. Eine explorative Studie aus der Perspektive von Management und Beschäftigten. In: Industrielle Beziehungen 1: 5-31.
- Bittner, Susanne / Dingeldey, Irene / Strauf, Simone / Weinkopf, Claudia** (1998): Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik, Nr. 1998-02. Gelsenkirchen.
- Bofinger, Peter / Dietz, Martin / Genders, Sascha / Walwei, Ulrich** (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (Hg.) (2007): Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt: Campus.
- Bundesagentur für Arbeit** (2004): Mini- und Midijobs in Deutschland. Sonderbericht. Dezember 2004. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2011a): Arbeitsmarkt in Zahlen. Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher. Januar 2011. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2011b): Beschäftigungsstatistik. Beschäftigung Ende September 2010 in Deutschland. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2011c): Beschäftigungsstatistik. Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen – Zeitreihen. Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Kurzfassung der Ergebnisse. Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (1998): Bundesarbeitsminister Walter Riester unterbreitet Vorschläge für Korrekturen in der Sozialversicherung und im Arbeitsrecht. Pressemitteilung vom 11. November 1998. Bonn.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (2006): Stellungnahme zur Erhöhung der Pauschalabgaben für Minijobs von 25 auf 30 Prozent. Berlin.
- Deutscher Bundestag** (1989): Antrag (...) der SPD-Fraktion. Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Frauen durch Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung. Bundestagsdrucksache 11/5689 vom 15. November 1989.
- Deutscher Bundestag** (1994): Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung des Missbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung. Bundestagsdrucksache 12/7108 vom 16. März 1994.
- Deutscher Bundestag** (1999): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung. Bundestagsdrucksache 14/280 vom 19. Januar 1999.
- Deutscher Bundestag** (2006): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 (Haushaltsbegleitgesetz 2006 – HBegIG 2006). Drucksache 16/752. Berlin.

- Deutscher Frauenrat** (2010): Minijobs – Wege in die Armut: Kann sich unsere Gesellschaft Minijobs leisten? Positionspapier zur Mitgliederversammlung. Berlin.
- Dietrich, Ingrid / Fritzsche, Birgit** (2009): Die Arbeitsmarktsituation von Frauen in Thüringen. IAB-Regional Sachsen-Anhalt-Thüringen 05/2009.
- Dietz, Martin / Walwei, Ulrich** (2010): Der Arbeitsmarkt der Zukunft. Trends und Perspektiven. In: Vorgänge 3: 4-17.
- Eichhorst, Werner / Marx, Paul / Thode, Eric** (2010): Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Fertig, Michael / Kluge, Jochen / Scheuer, Markus** (2005): Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr. RWI-Schriften 77. Berlin: Duncker & Humblot.
- Frank, Thomas / Grimm, Christopher** (2010): Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte. Bericht der Statistik der BA. Nürnberg.
- Greve, Georg / Pfeiffer, Roman / Vennebusch, Thorsten** (2007): Minijob-Zentrale – Entwicklung und Status quo der geringfügigen Beschäftigung. In: RVaktuell 3: 38-43.
- Hanau, Peter** (2006): Das Rätsel Minijob. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. Zweiwochenschrift für die betriebliche Praxis 15: 809-811.
- Jindra-Süß, Doris / Kleemann, Ulla / Merz, Wiltrud** (1987): Geringfügige Beschäftigung. Eine Studie zur Arbeits- und Lebenssituation von Frauen im Gebäudereinigerhandwerk. Hrsg. von der Bevollmächtigten der Hessischen Landesregierung für Frauenangelegenheiten. Wiesbaden.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf Claudia** (2010): Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus. IAQ-Report Nr. 2010-06. Duisburg.
- Knospe, Armin** (2007): Die Attraktivität der geringfügigen Beschäftigung im zeitlichen Wandel politisch motivierter Reformen. In: Die Sozialgerichtsbarkeit – Zeitschrift für das aktuelle Arbeitsrecht 1: 8-16.
- Koch, Angelika / Bäcker, Gerhard** (2003): Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik. „Erfolgsstory“ oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes? WSI-Diskussionspapier Nr. 117. Düsseldorf.
- Niejahr, Elisabeth / Rudzio, Kolja** (2007): Das Tabu der Minijobs. Die Regierung will mehr Gerechtigkeit am Arbeitsmarkt. Aber das kann Wählerstimmen kosten. In: Die ZEIT Nr. 10 vom 1. März 2007.
- Rose, Edgar** (2003): Arbeitsrechtspolitik zwischen Re-Regulierung und Deregulierung. In: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. Wiesbaden.
- Rudolph, Helmut** (2011): Foliensatz zum Minijob-Workshop der AG Gleichstellungspolitik der SPD-Bundestagsfraktion am 30. Juni 2011 in Berlin.
- RWI / ISG** (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1f. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Endbericht. Essen.

Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Gutachten der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Essen/München.

Sachverständigenrat (2009a): Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Zweiklassengesellschaft am Arbeitsmarkt? (Ziffern 513 bis 530). Auszug aus dem Jahresgutachten 2008/2009. Wiesbaden: 301-311.

Sachverständigenrat (2009b): Strategien für einen weiteren Beschäftigungsaufbau: Was nun getan werden muss (Ziffern 531 bis 600). Auszug aus dem Jahresgutachten 2008/2009. Wiesbaden: 311-343.

Schlese, Michael / Schramm, Florian (2004): Beschäftigungsbedingungen in der Gebäudereinigung. Eine Analyse des Sozioökonomischen Panels. Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung Nr. 12. Berlin.

Schneider, Hilmar (2006): Arbeitsmarkt: Rezepte gegen die unheilige Allianz von Politik und Tarifkartellen gefragt. In: Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.): Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft. München.

Thiede, Simone / Heller, Katharina (2003): Welche Vorteile Minijob & Co. bringen. In: PROFirma 4: 10-14.

Thomsen, Erik (2011): Foliensatz zum Minijob-Workshop der AG Gleichstellungspolitik der SPD-Bundestagsfraktion am 30. Juni 2011 in Berlin.

Voss-Dahm, Dorothea (2009): Über die Stabilität sozialer Ungleichheit im Betrieb: Verkaufsarbeit im Einzelhandel. Berlin: edition sigma.

Waltermann, Raimund (2010): Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiographien? Gutachten für der 68. Deutschen Juristentag. Bonn.

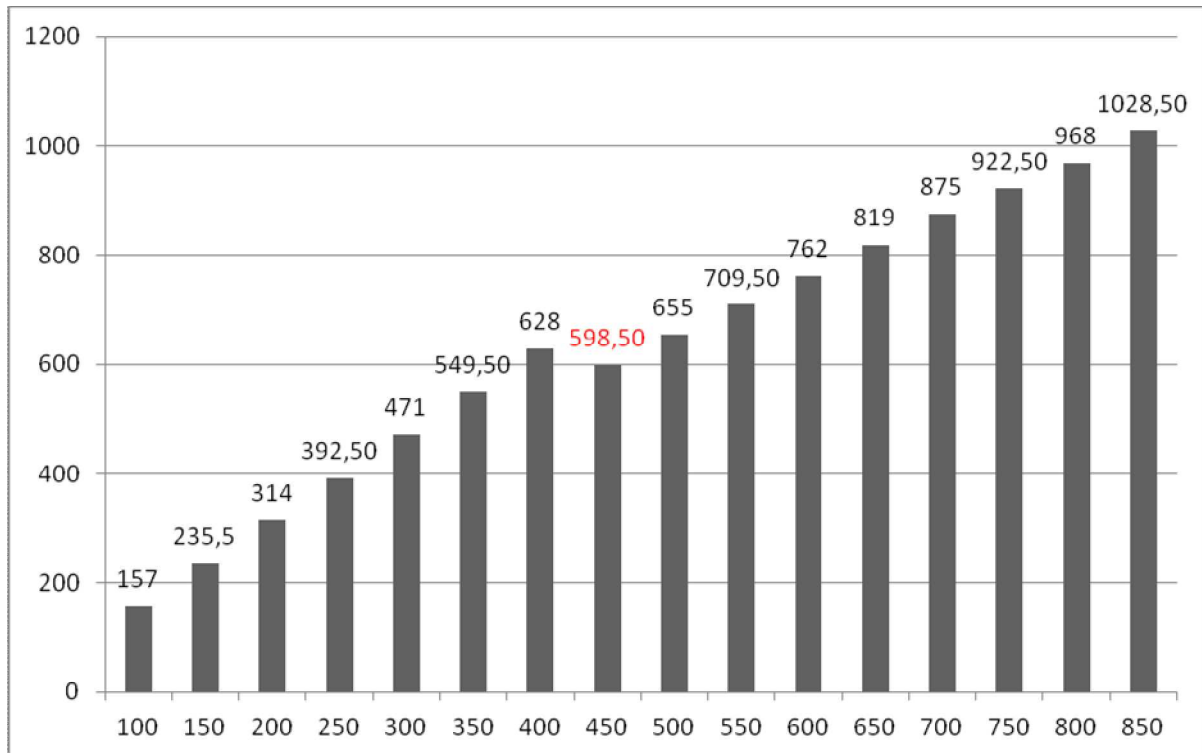
Weinkopf, Claudia / Hieming, Bettina / Mesaros, Leila (2009): Prekäre Beschäftigung. Expertise für die SPD-Landtagsfraktion NRW. Duisburg.

Wingerter, Christian (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger. In: Wirtschaft und Statistik 11: 1080-1098.

Winkel, Rolf (2005): Minijob-Bilanz: Kaum Lohnfortzahlung bei Krankheit und Mutterschaft. In: Soziale Sicherheit 9: 292-298.

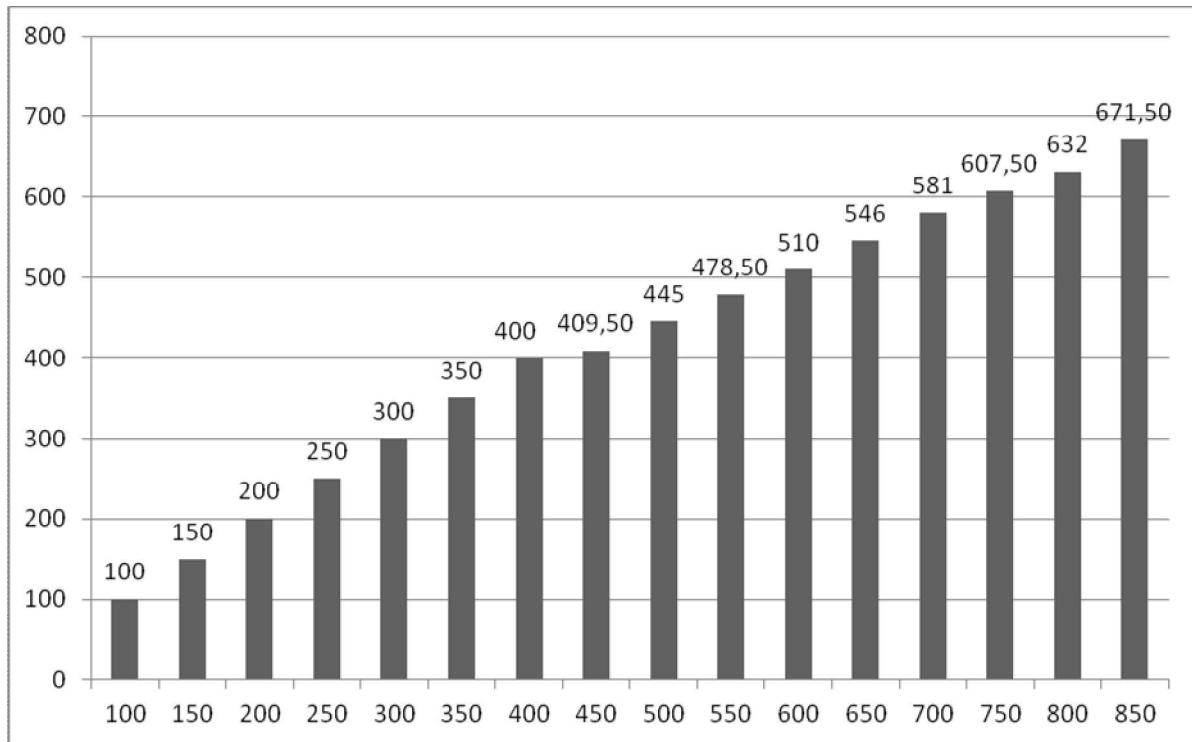
Anhang

Abbildung A1: Arbeitskosten der Arbeitgeber nach SPD-Konzept (42% Abgaben für Arbeitgeber und 15% Pauschalsteuer bei Arbeitsverhältnissen bis 400 € monatlich), in €



Quelle: Eigene (schematische) Darstellung und Berechnung.

Abbildung A2: Arbeitnehmerverdienst nach SPD-Konzept (Monatslohn abzüglich Sozialabgaben), in €*



* Eine evtl. einsetzende Steuerpflicht ist hier nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene (schematische) Darstellung und Berechnung.