

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Stellungnahme

16/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Geringfügige Beschäftigung aus der Perspektive von Beschäftigten und Betrieben sowie Verteilungs- und Arbeitsmarktwirkungen einer Ausweitung

Kerstin Bruckmeier
Torsten Lietzmann
Jannik Mühlhan
Jens Stegmaier

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 26. November 2018

ISSN 2195-5980

Geringfügige Beschäftigung aus der Perspektive von Beschäftigten und Betrieben sowie Verteilungs- und Arbeitsmarktwirkungen einer Ausweitung

Kerstin Bruckmeier

Torsten Lietzmann

Jannek Mühlhan

Jens Stegmaier

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	6
2 Entwicklung und Struktur geringfügiger Beschäftigung	6
3 Motive für geringfügige Beschäftigung, Situation geringfügig Beschäftigter und Übergänge in reguläre Beschäftigung	8
4 Verteilungs- und Arbeitsanreizwirkungen dynamisierter Mini- und Midijob- Grenzen	10
5 Betriebliche Einsatzmuster und Reaktionen	12
6 Fazit	14
Literatur	16

Zusammenfassung

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zum Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion zur Dynamisierung der Verdienstgrenzen der geringfügigen Beschäftigung (Bundestagsdrucksache 19/4764). Der Entwurf sieht vor, die bisherigen starren Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse („Minijobs“) und Beschäftigungsverhältnisse in der Gleitzone („Midijobs“) durch eine Kopplung an die Entwicklung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns automatisch zu dynamisieren. Die Verdienstgrenze bei geringfügiger Beschäftigung soll auf das 60-fache und das Gleitzoneende für Midijobs auf das 145-fache des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns festgelegt werden.

Das IAB geht in seiner Stellungnahme auf die Entwicklung und Struktur der geringfügigen Beschäftigung sowie auf die Motive zur Ausübung geringfügiger Beschäftigung, die Situation geringfügig Beschäftigter und die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Effekten einer geringfügigen Beschäftigung auf den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung („Brückeneffekte“) ein. Die direkten Verteilungswirkungen, die sich aus einer Dynamisierung der Entgeltgrenzen ergeben, werden anschließend zusammen mit den zu erwartenden Auswirkungen auf das Arbeitsangebot diskutiert. Abschließend werden Erkenntnisse zu geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen aus betrieblicher Perspektive dargestellt.

Aus Sicht des IAB ist eine Dynamisierung der Entgeltgrenzen kein geeignetes Mittel, um Personen am unteren Einkommensrand besser zu stellen. Eine Reform geringfügiger Beschäftigung sollte nicht in Richtung einer Ausweitung, wie mit dem Gesetzesvorschlag der FDP-Bundestagsfraktion intendiert, sondern in Richtung einer schrittweisen Eingrenzung gehen. Dabei müssten die Regelungen im Rahmen einer umfassenderen Reform künftig im Wesentlichen darauf ausgerichtet werden, dass sich geringfügige Beschäftigung allein auf solche Personen konzentriert, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung tendenziell nicht in Frage kommt wie Schüler, Studierende und Rentner. Zudem müssten Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Lohnsteigerungen oder Arbeitszeitausweitungen innerhalb der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung realisieren zu können.

Abstract

The present IAB statement addresses the draft legislation of the FDP parliamentary group for the dynamisation of income limits in marginal employment (Bundestag printed matter 19/4764). The draft legislation provides for the automatic dynamisation of the hitherto rigid income limits for marginal employment (“mini jobs”) and employment in the sliding social security contribution scale (“midi jobs”) by linking them to the development of general statutory minimum wages. The income limit for marginal employment is to be set at 60 times the general statutory minimum wage, and the

upper end of the sliding social security contribution scale for midi jobs at 145 times the minimum wage.

The statement of the IAB will address the development and structure of marginal employment as well as the motivation to enter into marginal employment, the situation of workers in marginal employment, and the available scientific findings on the effects of marginal employment on the transition to employment subject to social security contributions ("bridge effects"). The immediate distribution effects resulting from the dynamisation of income limits will then be discussed together with the expected effect on labour supply. In conclusion, the findings on marginal employment relationships will be presented from an establishment perspective.

The IAB believes that dynamisation of income limits is not an adequate means to improve the situation of people at the lower earnings level. A reform of marginal employment should not tend towards extension, as intended in the draft legislation submitted by the FDP parliamentary group, but towards gradual limitation. In doing so, the rules in the context of a more comprehensive reform would then have to be mainly oriented towards a limitation of marginal employment to persons for whom employment subject to social security contributions is more or less out of the question, such as pupils, students, and retirees. Moreover, the corresponding framework conditions would have to be created to be able to realise wage increases or working time extensions within such employment subject to social security contributions.

1 Vorbemerkung

Die Bundestagsfraktion der FDP hat einen Gesetzentwurf zur Dynamisierung der Verdienstgrenzen der geringfügigen Beschäftigung vorgelegt (Bundestagsdrucksache 19/4764). Danach sollen die bisherigen starren Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse („Minijobs“) und Beschäftigungsverhältnisse in der Gleitzone („Midijobs“) durch eine Kopplung an die Entwicklung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns automatisch dynamisiert werden. Vorgeschlagen wird eine Verdienstgrenze bei geringfügiger Beschäftigung in Höhe des 60-fachen des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Das Gleitzoneende für Midijobs soll auf das 145-fache des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns festgelegt werden.

Im Gesetzentwurf wird argumentiert, dass geringfügig Beschäftigte und Beschäftigte in der Gleitzone aufgrund der starren Verdienstgrenzen nicht von dem Trend einer positiven Lohnentwicklung profitieren können. Vielmehr wird bei Lohnerhöhungen eine Anpassung der Arbeitszeit notwendig, um die Verdienstgrenzen einhalten zu können. Dies wird als verteilungspolitisches Problem bewertet, da insbesondere Beschäftigte zum Mindestlohn und Beschäftigte, die aus verschiedenen Gründen nicht mehr Stunden arbeiten wollen oder können, nicht von Lohnsteigerungen profitieren und damit ihr Armutsrisiko steigt.

In dieser Stellungnahme gehen wir zunächst auf die Entwicklung und Struktur der geringfügigen Beschäftigung ein. Anschließend fassen wir die Motive zur Ausübung geringfügiger Beschäftigung, die Situation geringfügig Beschäftigter und die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Effekten einer geringfügigen Beschäftigung auf den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung („Brückeneffekte“) zusammen. Diese Aspekte sind für eine umfassendere Bewertung der Verteilungswirkungen von geringfügiger Beschäftigung notwendig.

Die direkten Verteilungswirkungen, die sich aus einer Dynamisierung der Entgeltgrenzen ergeben, werden anschließend zusammen mit den zu erwartenden Auswirkungen auf das Arbeitsangebot diskutiert. Da eine Dynamisierung auch Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse und Personalplanung der Betriebe hätte, werden abschließend Erkenntnisse zu geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen aus betrieblicher Perspektive dargestellt.

2 Entwicklung und Struktur geringfügiger Beschäftigung

Minijobs bieten derzeit Beschäftigungsmöglichkeiten mit einem monatlichen Einkommen von bis zu 450 Euro. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fallen in diesem Beschäftigungsverhältnis keine Lohnsteuer und geringere Abgaben als bei einem voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis an. Außer einem Beitrag zur Rentenversicherung in Höhe von 3,9 Prozent, von dem eine Befreiung möglich ist, sind keine Sozialversicherungsabgaben fällig. Unerheblich ist dabei, ob der Minijob als einzige Beschäftigung oder als Hinzuverdienst neben einer sozialversicherungs-

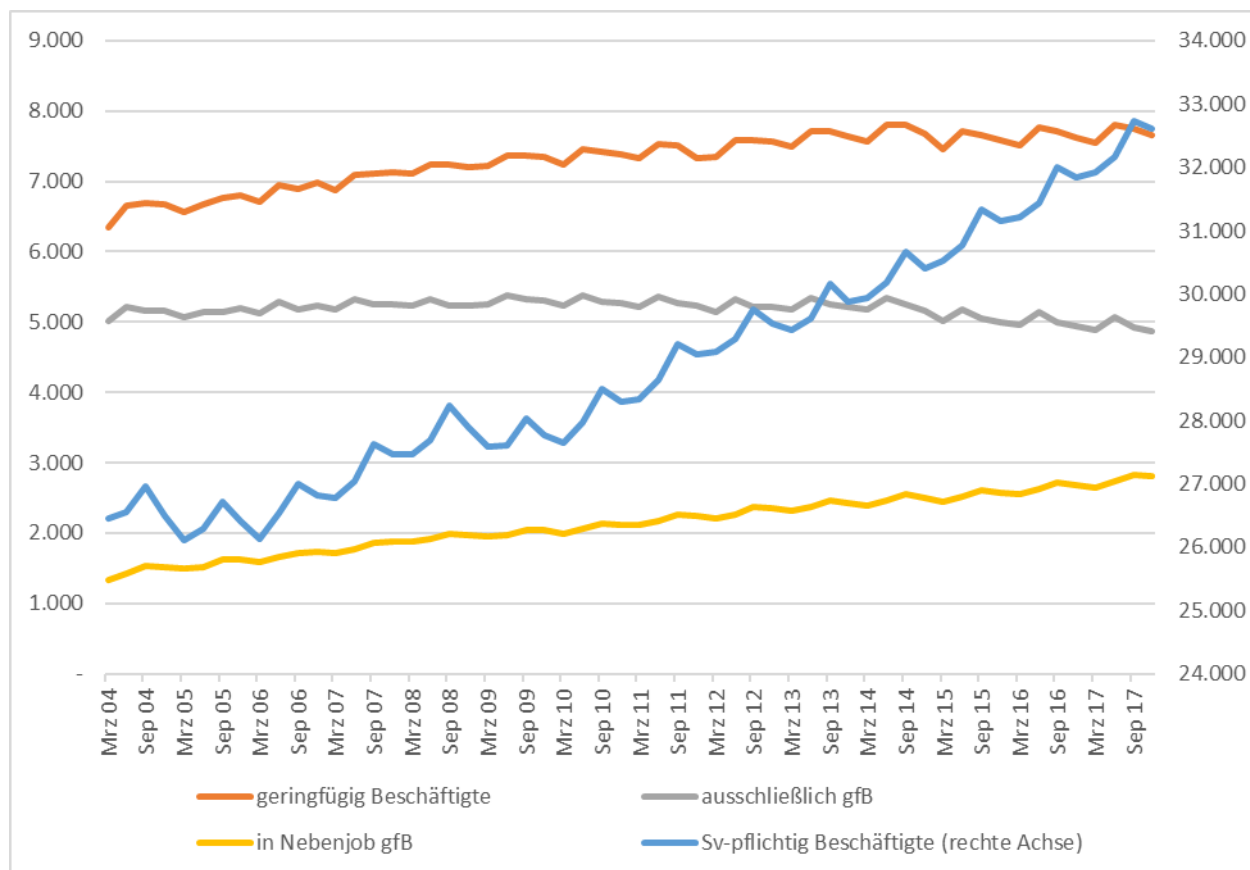
pflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeübt wird. Für Arbeitgeber im gewerblichen Bereich fällt aktuell hingegen eine Pauschalabgabe von circa 31 Prozent an, die unter anderem Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Krankenversicherung sowie eine Pauschalsteuer umfasst. Bei 450 Euro beträgt die Pauschalabgabe des Arbeitgebers somit knapp 140 Euro. Die Pauschalabgabe liegt für den Arbeitgeber anteilig höher als bei einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit Abgaben in Höhe von knapp 20 Prozent.

Die Zahl der Minijobs hat im Zeitraum von März 2004 bis Dezember 2017 von 6,4 auf 7,7 Millionen zugenommen (siehe Abbildung 1). Bezogen auf das Niveau von März 2004 bedeutet dies eine Steigerung um 20 Prozent. Dabei zeigte sich seit Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 keine Zunahme mehr. Insbesondere ab diesem Zeitpunkt, aber auch schon zuvor, entwickelte sich die Zahl der ausschließlich und im Nebenjob geringfügig Beschäftigten unterschiedlich. Bei der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung erfolgte ein Anstieg vor allem nach der letzten größeren Reform durch das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I“) im Jahr 2003 bis etwa 2008. Danach stagnierte der Bestand, bis die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten nach der Mindestlohneinführung leicht zurückging. Die geringfügige Nebenbeschäftigung ist hingegen im gesamten Zeitraum kontinuierlich gestiegen.

Die Zunahme von geringfügiger Beschäftigung geht im betrachteten Zeitraum fast ausschließlich auf das Anwachsen geringfügiger Nebenbeschäftigung zurück. Die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im Nebenjob stieg zwischen März 2004 und Dezember 2017 von 1,3 Millionen um mehr als das Doppelte auf 2,8 Millionen. Die ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse lagen zu den betrachteten Zeitpunkten mit 4,9 Millionen im März 2004 und 4,8 Millionen im Dezember 2017 auf einem ähnlichen Niveau.

Geringfügige Beschäftigung zeichnet sich darüber hinaus im Vergleich zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch einen hohen Frauenanteil und einen hohen Anteil an Geringqualifizierten aus (Fischer et al. 2015; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018a).

Abbildung 1: Entwicklung sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung – Bestand in Tausend



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a): Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen (Zeitreihe Quartalszahlen), Nürnberg, September 2018.

3 Motive für geringfügige Beschäftigung, Situation geringfügig Beschäftigter und Übergänge in reguläre Beschäftigung

Geringfügige Beschäftigung wurde bei der letzten großen Reform im Jahr 2003 als ein Instrument gesehen, flexiblere Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und die Anreize für eine Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich zu erhöhen (Jacobi/Kluve 2007). Die Steuer- und Abgabefreiheit stellt für Beschäftigte einen Anreiz zur Ausübung einer gering entlohnten Beschäftigung dar. Der ermäßigte Sozialversicherungsbeitrag in der Midijob-Gleitzzone sollte die Arbeitszeitausdehnung für geringfügig Beschäftigte attraktiver machen und Arbeitgebern die Anpassung von Arbeitszeiten erleichtern (Rudolph 2003). Mitunter wird aber auch kritisiert, dass Minijobs für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Übergänge in (voll) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erschweren können („Minijob-Falle“) und Minijobseine geringere Beschäftigungsqualität haben.

Die Beitragsfreiheit führt dazu, dass keine eigenständige Krankenversicherung besteht, keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung und nur niedrige Rentenanwartschaften erworben werden. Ein Einkommen von 450 Euro ist zudem für den Einzelnen nicht bedarfsdeckend oder per se armutsvermeidend und muss über weitere

Einkommen im Haushalt oder Transferleistungen aufgestockt werden. Es ist zudem anzumerken, dass geringfügig Beschäftigte häufiger in einer informelleren Beschäftigungssituation tätig sind, die mitunter spezielle Belastungen und Nachteile mit sich bringt: Beschäftigte in Minijobs haben häufiger befristete Arbeitsverträge, seltener einen schriftlichen Arbeitsvertrag, öfter keine vertraglich vereinbarte Arbeitszeit und üben Arbeit auf Abruf aus (Fischer et al. 2015; Stegmaier/Hank 2018). Weitere Forschungsergebnisse haben zudem ergeben, dass geringfügig Beschäftigten häufiger arbeitsrechtliche Ansprüche wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahlter Urlaub nicht gewährt werden (Stegmaier et al. 2015).

Diese Nachteile von geringfügiger Beschäftigung fallen umso mehr ins Gewicht, je geringer die Chancen sind, aus einem Minijob in reguläre Beschäftigung überzugehen. Geringfügig Beschäftigte suchen häufiger als andere Beschäftigte nach einer anderen oder weiteren Tätigkeit (Himself/Walwei 2014) und möchten öfter ihre Arbeitszeit ausweiten (Fischer et al. 2015).

Empirische Untersuchungen zeigen, dass für geringfügig Beschäftigte im Vergleich zu Beschäftigten in anderen Formen atypischer Beschäftigung (Teilzeit, befristete Beschäftigung und Leiharbeit) die geringsten Chancen bestehen in reguläre Vollzeitbeschäftigung überzugehen (Brülle 2013). Dabei ist allerdings zu beachten, dass nicht alle geringfügig Beschäftigten einen solchen Übergang anstreben oder erwarten. Schülerinnen und Schüler sowie Studierende verdienen sich während der Ausbildung etwas dazu und bei Rentnerinnen und Rentnern stehen entweder ein Zuverdienst oder auch soziale Gründe im Vordergrund (Körner et al. 2013).

Bei Frauen in Paar- beziehungsweise Familienhaushalten ist die Situation ambivalent: Einerseits ist eine geringfügige Beschäftigung steuerlich günstig, insbesondere bei verheirateten Paaren mit einem Hauptverdienenden, welche steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Vorteile wie zum Beispiel das Ehegattensplitting nutzen können. Zudem bieten Minijobs – ebenso wie sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse – eine Möglichkeit Beruf und Familie zu vereinbaren. Andererseits kann geringfügige Beschäftigung im weiteren Erwerbsverlauf mit Nachteilen verbunden sein, wie beispielsweise eingeschränkte berufliche Aufstiegschancen, geringe Altersrente und geringes Haushaltseinkommen bei Trennung oder Scheidung. Geringfügige Beschäftigung wird deshalb von betroffenen Frauen im Nachhinein kritisch bewertet (Wippermann 2012).

Bei Arbeitslosen ist außer dem Hinzuverdienst der Kontakt zur Berufswelt und das Ziel eines beruflichen Einstiegs wichtig (Körner et al. 2013). Dabei liegen für einzelne Gruppen von Arbeitslosen (Langzeitarbeitslose, alleinstehende Arbeitslose) durchaus Brückeneffekte vor (Caliendo et al. 2016; Lietzmann et al. 2017). Dies bedeutet, dass die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung im Vergleich zu einem weiteren Verbleib in Arbeitslosigkeit mit höheren Chancen auf eine zukünftige reguläre Beschäftigung einhergeht. Für den Bereich der Grundsicherung konnte festgestellt werden,

dass bei der besonders von Grundsicherungsbezug betroffenen Gruppe der Alleinerziehenden wie auch für Mütter in Paarhaushalten Beschäftigungsaufnahmen am ehesten in geringfügiger Beschäftigung stattfinden. Diese tragen allerdings kaum dazu bei, dass der Leistungsbezug verlassen werden kann (Lietzmann 2016). Dabei kann ein Minijob auch in diesem Bereich als eine Möglichkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesehen werden, welche bei höheren Arbeitszeiten nicht möglich wäre. Die betroffenen Frauen suchen aber häufig parallel zum Leistungsbezug mit geringfügiger Beschäftigung eine andere Beschäftigung (Achatz et al. 2013).

Auf Basis dieser Befunde kann aus der Perspektive der Beschäftigten festgestellt werden, dass geringfügige Beschäftigung zwar mit kurzfristigen Vorteilen der Steuer- und Abgabefreiheit einhergeht, da ein höheres Einkommen erzielt wird und ein niedrigschwelliger Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Sie ist allerdings auch mit potenziellen Nachteilen wie der Vorenthaltung von Arbeitnehmerrechten und fehlenden Ansprüchen in der Sozialversicherung verbunden. Zwar streben nicht alle geringfügig Beschäftigten einen Übergang in reguläre Beschäftigung an, und er gelingt für einzelne Gruppen von Arbeitslosen. Insgesamt haben geringfügig Beschäftigte aber schlechtere Übergangschancen als andere atypisch Beschäftigte. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, ob die Beschäftigten eine Erhöhung der Arbeitszeit überhaupt anstreben (Brülle 2013). Vor diesem Hintergrund spricht einiges für eine Reform geringfügiger Beschäftigung, die allerdings eher in Richtung einer Eingrenzung als auf eine weitere Ausweitung abzielen sollte.

4 Verteilungs- und Arbeitsanreizwirkungen dynamisierter Mini- und Midijob-Grenzen

Legt man den ab dem 1. Januar 2019 geltenden allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn von 9,19 Euro pro Stunde zugrunde, dann ergeben sich nach dem Gesetzentwurf Schwellenwerte für eine geringfügige Beschäftigung in Höhe von circa 550 Euro und für das Ende der Gleitzone in Höhe von circa 1.330 Euro. Im Vergleich zu den ab dem Jahr 2019 gültigen Regelungen mit einer verlängerten Midijob-Zone bis 1.300 Euro würde damit insbesondere die Geringfügigkeitsgrenze (450 Euro) stark steigen.

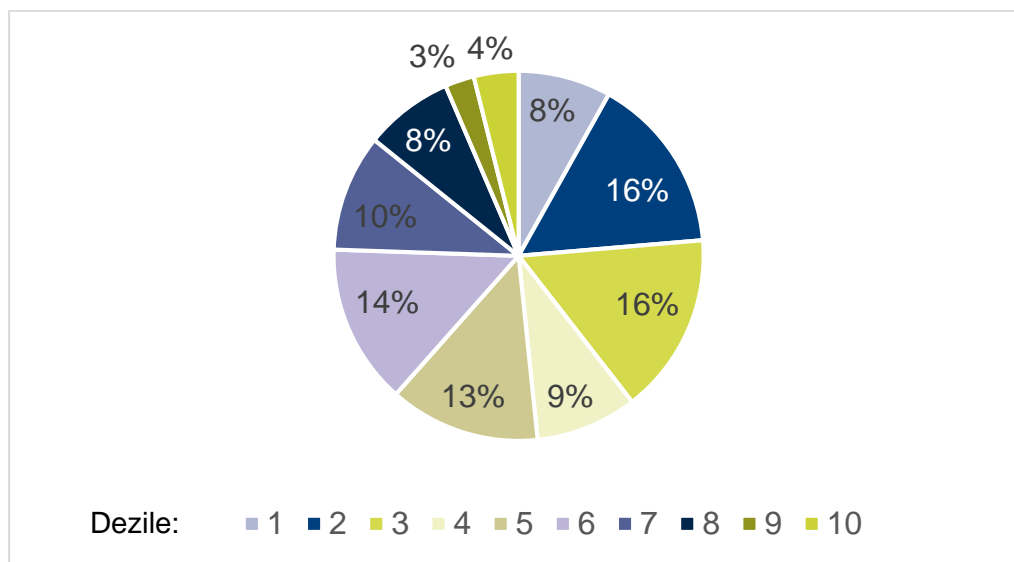
Am stärksten betroffen wären zunächst Beschäftigungsverhältnisse zwischen 450 und 550 Euro. Für Beschäftigte in diesem Einkommensbereich würde sich die Beitragslast aus Sozialabgaben deutlich um bis zu circa 70 Euro reduzieren, gegebenenfalls kann zusätzlich die Steuerlast abnehmen. Arbeitgeber würden hingegen bei unveränderten Bruttostundenlöhnen durch die höheren Abgaben bei geringfügiger Beschäftigung belastet. Ab 550 Euro würde die durchschnittliche Belastung der Beschäftigten durch die Neuregelung zwar geringer ausfallen. Die Nettoeinkommensgewinne wären allerdings gering und lägen bei um die zehn Euro. Das Ende der Gleitzone bliebe mit 1.330 Euro im Vergleich zu der ab dem Jahr 2019 von der Großen Koalition beschlossenen Ausweitung auf 1.300 Euro nahezu unverändert. Da am Ende der volle hälftige Beitragssatz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erreicht sein muss, steigt die Beitragslast für Beschäftigte in der Gleitzone progressiv an. Durch

eine Anhebung des Gleitzonebeginns auf 550 Euro würde sich damit die Grenzbelastung innerhalb der Gleitzone leicht erhöhen. Beschäftigte am Ende der verlängerten Gleitzone würden kaum mehr in Form eines höheren Nettoeinkommens profitieren.

Unterstellt man, dass Arbeitgeber ihre gestiegene Beitragslast durch die Ausweitung der Minijob-Zone nicht durch geringere Stundenlöhne auf die Beschäftigten überwälzen, was durch den Mindestlohn theoretisch begrenzt ist, können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer damit in bestimmten Einkommensbereichen von der durch die Neuregelung generierten Nettolohnerhöhung profitieren. Es ist allerdings aus mehreren Gründen nicht mit spürbaren Effekten auf das Armutsrisiko der Beschäftigten zu rechnen.

Erstens sind die Motive, eine geringfügige Beschäftigung auszuüben, sehr unterschiedlich, wie oben festgestellt wurde. Das Konzept der relativen Armut, auf dem die Armutsquote in Deutschland basiert, stellt auf die relative Einkommensposition eines Haushalts innerhalb der Bevölkerung ab. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse stellen häufig nur einen Hinzuverdienst zum gesamten Haushaltseinkommen dar und sind in allen Bereichen der Haushaltseinkommensverteilung zu finden. Von einer Nettolohnerhöhung würden damit ebenso Haushalte aus mittleren und oberen Einkommensklassen profitieren, wie die in Abbildung 2 dargestellte Verteilung von geringfügig Beschäftigten auf verschiedene Einkommensklassen zeigt:

Abbildung 2: Verteilung geringfügig Beschäftigter auf Nettohaushaltseinkommensdezile



Anmerkung: Verteilung von hochgerechnet 6,4 Millionen geringfügig Beschäftigten auf die Dezile der Einkommensverteilung, basierend auf den Nettoäquivalenzeinkommen der privaten Haushalte nach neuer OECD-Skala.

Quelle: Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS), Welle 9 (2015).

Zweitens gilt für Bezieher von bedarfsgeprüften Sozialleistungen (Arbeitslosengeld (ALG) II, Wohngeld, Kinderzuschlag), dass im Rahmen von Hinzuverdienstregelungen ein Teil des Nettolohns auf die Leistung angerechnet wird. Der Freibetrag für den

Hinzuverdienst von ALG-II-Beziehenden wird anhand des Bruttolohns berechnet. Er ändert sich also durch die Ausweitung der Geringfügigkeitsschwelle bei gleichem Bruttolohn nicht. Bei 550 Euro beträgt der anrechnungsfreie Betrag in der Regel 190 Euro, das übrige Nettoeinkommen wird vom Anspruch auf ALG II abgezogen. Eine Nettolohnerhöhung durch entfallende Beiträge für Arbeitnehmer würde also die ALG-II-Leistung in gleicher Höhe reduzieren. Damit dürften die allermeisten Transferbezieher keine Einkommenssteigerungen realisieren. Im Jahresdurchschnitt 2017 gab es circa 500.000 erwerbsfähige ALG-II-Bezieherinnen und -bezieher mit einem Bruttoeinkommen aus abhängiger Beschäftigung bis zu 450 Euro im Monat (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018b).

Drittens ist zu berücksichtigen, dass sich für einen bestimmten Personenkreis durch eine Ausweitung der Geringfügigkeitsschwelle Anreize ergeben, in den neuen Bereich der Midijob-Zone zu gelangen, um Ansprüche in der Sozialversicherung zu erwerben. Diese Gruppe würde nur von den geringeren Nettolohnsteigerungen profitieren.

Die drei genannten Gründe sprechen zusammen mit den lediglich moderaten Einkommensgewinnen für geringe oder keine Auswirkungen auf das Armutsrisiko der Beschäftigten.

Bezieht man mögliche Arbeitsangebotsreaktionen einer Ausweitung der Minijob-Zone mit ein, sind die positiven Einkommenseffekte nochmals kritischer zu werten. Zwar ist mit direkten Reaktionen nur in geringem Umfang zu rechnen, grundsätzlich würden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und Beschäftigungsverhältnisse in der Gleitzone jedoch an Attraktivität gewinnen. Dadurch können Menschen zwar einerseits bewogen werden, in den Arbeitsmarkt einzutreten und eine geringfügige Beschäftigung aufzunehmen. Andererseits ist jedoch damit zu rechnen, dass vor allem Frauen aus Paarhaushalten ihr Arbeitsangebot reduzieren und eine Beschäftigung unterhalb von 1.330 Euro und insbesondere 550 Euro monatlich aufnehmen.

Durch eine vermehrte geringfügige Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung ist mit einem Rückgang des Arbeitsvolumens zu rechnen. Da geringfügige Beschäftigungsverhältnisse besonders für Beschäftigte mit einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung, die ihre Arbeitszeit ausweiten wollen, vorteilhaft sind, dürfte auch ihre Attraktivität als Nebenbeschäftigung weiter zunehmen. Nebenbeschäftigungsverhältnisse werden dabei häufig nicht im gleichen Beruf ausgeübt (Klinger/Weber 2017). Angesichts des bestehenden Fachkräftemangels und eines absehbar sinkenden Arbeitskräftepotentials ist eine Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung damit aus Arbeitsmarktsicht ebenfalls kritisch zu bewerten.

5 Betriebliche Einsatzmuster und Reaktionen

Der Einsatz von Minijobs variiert stark nach Betriebsgröße und Branche. Je kleiner der Betrieb, umso wahrscheinlicher ist es, dass Minijobs genutzt werden. Bei der Verteilung nach Branchen zeigt sich, dass der Anteil an geringfügig Beschäftigten an der

Gesamtbeschäftigung insbesondere im Dienstleistungsbereich, in der Gastronomie und im Reinigungsgewerbe mit Anteilen von über 60 Prozent sehr ausgeprägt ist.

Während für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis keine Sozialversicherungsabgaben anfallen, zahlen Arbeitgeber im gewerblichen Bereich höhere Abgaben als bei einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis. Für Betriebe kann dies gleichwohl attraktiv sein, da Minijobber durch die bessere Nettoposition leichter Zugeständnisse bei den Bruttolöhnen machen können als regulär Beschäftigte (Walwei 2018). Dementsprechend spielen geringere Lohnkosten als Einsatzmotiv auf der betrieblichen Seite durchaus eine Rolle.

Fischer et al. (2015) zeigen außerdem, dass zwar der Wunsch der Beschäftigten nach einem Minijob ebenfalls eine Rolle spielt (wenn auch in deutlich geringerem Umfang als beim Einsatz von sozialversicherungspflichtiger Teilzeit). Deutlich häufiger nennen Betriebe aber als wichtigste Gründe für den Einsatz geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, dass ein höherer Umfang an Arbeitskraft nicht erforderlich ist und die Betriebe einen flexiblen Personaleinsatz benötigen. Während größere Betriebe häufiger befristete Arbeitsverträge oder Leiharbeit einsetzen, erfüllen Minijobs demnach vor allem im kleinbetrieblichen Bereich eine wichtige Flexibilitätsfunktion in der betrieblichen Leistungserstellung. Dies zeigt sich auch anhand der Tatsache, dass Beschäftigte in Minijobs häufiger keine vertraglich vereinbarte Arbeitszeit haben als dies bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Fall ist (Fischer et al. 2015). Ferner wurde gezeigt, dass der Anteil der Personen, die Arbeit auf Abruf ausüben, im Bereich der Minijobs deutlich überdurchschnittlich ist (Stegmaier/Hank 2018). Zu diesem flexiblen und informellen Charakter der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse passt der Befund, wonach Beschäftigte in Minijobs seltener einen schriftlichen Arbeitsvertrag erhalten.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass geringfügige Beschäftigung ein bedeutendes Personalinstrument vor allem im eher kleinbetrieblichen Bereich darstellt. Dies wird letztlich auch aus einer Untersuchung zu einer möglichen Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs deutlich (Hohendanner/Stegmaier 2012). Dabei ergaben sich Hinweise darauf, dass in kleineren Betrieben über fast alle Branchen hinweg Minijobs zu einer Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung führen. Bei Großbetrieben mit 100 und mehr Beschäftigten zeigt sich ein gegenläufiges Bild: Dort geht die Zunahme von Minijobs eher mit einem Wachstum an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung einher, der Effekt fällt dort aber geringer aus. Eine neuere Studie (Collischon et al. 2018) mit einem anderen Untersuchungsdesign und auf Basis einer längeren Zeitreihe bestätigt diesen Befund und verweist auf noch stärkere Verdrängungseffekte bei kleineren Betrieben.

Ferner darf nicht aus den Augen verloren werden, dass der Charakter eines flexiblen Personalinstruments für die Betriebe in der Praxis mit Belastungen für die Beschäf-

tigten einhergeht, wie beispielhaft an der oben genannten Vorenthaltung arbeitsrechtlicher Ansprüche (Stegmaier et al. 2015) ersichtlich wird. Zudem können aus dem flexiblen Personaleinsatz zum Beispiel Planungsunsicherheiten für Beschäftigte entstehen, was zur einer unvollständigen Trennung von Arbeitszeit und Freizeit beiträgt (Stegmaier/Hank 2018).

In der Gesamtschau der betrieblichen Einsatzlogik kann somit die bestehende starre Grenze bei 450 Euro aus der betrieblichen Sicht durchaus ein Flexibilitätshindernis darstellen, da die Arbeitszeit der Beschäftigten nicht beliebig variiert werden kann oder bei einer Erhöhung des Mindestlohns angepasst werden muss. Dies kann dazu führen, dass betriebliche Arbeitsabläufe geändert werden müssen, wenn die Tätigkeit der betroffenen Minijobberinnen und Minijobber den geänderten Arbeitszeiten nicht beliebig angepasst werden kann (bei fixen Öffnungs- oder Betriebszeiten, Anzahl oder Mindestdauern von Einsätzen etc.). Eine Dynamisierung der Entgeltgrenze könnte demnach in bestimmten Konstellationen für Betriebe hilfreich sein. Einschränkend ist aber festzustellen, dass eine dynamisierte Grenze das grundlegende Problem einer Grenzziehung zwischen Minijobs und sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten nicht vollständig auflöst. Denn auch für die neue, etwas höhere Entgeltgrenze gilt, dass Arbeitszeiten und Löhne wiederum nicht völlig frei angepasst werden können. Dies blockiert Anreizmöglichkeiten bei der Lohngestaltung (zum Beispiel Effizienzlöhne) und stellt schließlich ein Hindernis für die Personalentwicklung dar, was dem Ziel einer Hebung von Fachkräftenreserven entgegenläuft.

6 Fazit

Zusammenfassend lassen sich folgende Aussagen treffen. Die angestrebte Dynamisierung würde kurzfristig zu einer deutlichen Ausweitung des Bereichs der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland führen. Beschäftigte, die bis dato oberhalb der Verdienstgrenze liegen, können dadurch bei konstanten Bruttostundenlöhnen Nettolohnsteigerungen erfahren. Das grundsätzliche Ziel, geringfügig Beschäftigte und Beschäftigte innerhalb der Midijob-Zone durch eine Dynamisierung der Entgeltgrenzen an Lohnsteigerungen partizipieren zu lassen, kann allerdings nur zu einem gewissen Teil erreicht werden. Durch die vorgesehene Kopplung an die Entwicklung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns verschiebt sich die beschriebene Problematik in den Bereich von Stundenlöhnen über dem Mindestlohn. Die potenziell zu realisierenden Nettolohnsteigerungen stellen aus verteilungspolitischer Sicht kein wirksames Instrument dar, um das Armutsrisiko von Erwerbstätigen zu reduzieren. Das Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung ist auch nach einer Dynamisierung für den Einzelnen ohne weitere Einkommensquellen nicht bedarfsdeckend oder armutsvermeidend. Zudem wirken reformbedingte Entlastungen auch im mittleren und oberen Bereich der Einkommensverteilung, wo ebenfalls geringfügige Beschäftigung ausgeübt wird.

Im Hinblick auf mittelfristige Reformwirkungen ist eine Dynamisierung der Entgeltgrenzen ebenfalls kein geeignetes Mittel, um Personen am unteren Einkommensrand

besser zu stellen. Zum einen würden die Anreize zur Ausübung von geringfügiger Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung gestärkt werden. Zum anderen bringen insbesondere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse für die Beschäftigten häufig Nachteile bei der Beschäftigungsqualität, der sozialen Absicherung und der längerfristigen Erwerbsperspektive mit sich.

Minijobs stellen insbesondere für kleinere Betriebe ein nicht zu vernachlässigendes Instrument der Personalflexibilisierung dar, das aber seitens der Beschäftigten auch mit Belastungen und Nachteilen verbunden ist. Die bestehende starre Grenze bei 450 Euro kann bei einer Anhebung des Mindestlohns zu Problemen bei der Arbeitsorganisation führen, so dass eine Dynamisierung der Entgeltgrenze diese Probleme teilweise lösen würde. Letztlich bleibt aber auch bei einer Dynamisierung eine Grenze zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erhalten, was die betrieblichen Anreizmöglichkeiten bei der Lohngestaltung nach wie vor beschränkt und die Hindernissen bei der Arbeitsorganisation und Personalentwicklung nicht vollständig ausräumt, was zum Beispiel dem Ziel einer Nutzung von Fachkräftenreserven entgegenläuft.

Das IAB vertritt daher die Position, dass eine Reform geringfügiger Beschäftigung nicht in Richtung einer Ausweitung, wie mit dem Gesetzesvorschlag der FDP-Bundestagsfraktion intendiert, sondern in Richtung einer schrittweisen Eingrenzung gehen sollte (Walwei 2018). Dabei müssten die Regelungen im Rahmen einer umfassenderen Reform zukünftig im Wesentlichen darauf ausgerichtet werden, dass sich geringfügige Beschäftigung allein auf solche Personen konzentriert, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung tendenziell nicht in Frage kommt wie Schüler, Studierende und Rentner. Zudem müssten Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Lohnsteigerungen oder Arbeitszeitausweitungen innerhalb der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung realisieren zu können.

Literatur

Achatz, Juliane; Hirsland, Andreas; Lietzmann, Torsten; Zabel, Cordula (2013): Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB-Forschung. IAB-Forschungsbericht Nr. 8.

Brülle, Jan (2013): Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten. Zeitschrift für Soziologie 42, S. 157–179.

Caliendo Marco.; Künn Steffen; Uhlendorff Arne (2016): Earnings Exemptions for Unemployed Workers: The Relationship between Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Quality. Labour Economics 42, S. 177–193.

Collischon, Matthias; Cygan-Rehm, Kamila; Riphahn, Regina (2018): Employment Effects of Payroll Tax Subsidies. CESifo Working Paper No. 7111, München.

Hank, Eva; Stegmaier, Jens (2018): Arbeit auf Abruf, Rufbereitschaft und Bereitschaftsdienst: Wenn die Arbeit ruft. IAB-Kurzbericht Nr. 14.

Himsel, Carina; Walwei, Ulrich (2014): Atypisch Beschäftigte auf Jobsuche: Zeit für einen Wechsel. IAB-Forum Nr. 2, S. 18–25.

Hohendanner, Christian; Stegmaier, Jens (2012): Geringfügig Beschäftigte in deutschen Betrieben: Umstrittene Minijobs. IAB-Kurzbericht Nr. 24.

Jacobi Lena; Kluge Jochen (2007) Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 1, S. 45–64.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2017): Zweitbeschäftigungen in Deutschland: Immer mehr Menschen haben einen Nebenjob. IAB-Kurzbericht Nr. 22.

Körner Thomas, Meinken Holger; Puch Katharina (2013) Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage, Wirtschaft und Statistik. Januar 2013, S. 42–62.

Lietzmann, Torsten; Schmelzer, Paul; Wiemers, Jürgen (2017): Marginal employment for welfare recipients: stepping stone or obstacle? Labour, Vol. 31, No. 4, S. 394–414.

Lietzmann, Torsten (2016): Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit im Bereich prekärer Einkommen. Bielefeld: Bertelsmann.

Rudolph, Helmut (2003): Mini- und Midi-Jobs: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. IAB-Kurzbericht Nr. 6.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a): Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen (Zeitreihe Quartalszahlen). Nürnberg, September 2018.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b): Tabellen, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen) Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten. Nürnberg, November 2018.

Stegmaier, Jens; Gundert, Stephanie; Tesching, Karin; Theuer, Stefan (2015): Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern. IAB-Kurzbericht Nr. 18.

Walwei, Ulrich (2018): Raus aus der Minijob-Falle! Sieben Ansatzpunkte für Reformen. In: IAB-Forum 8. Februar 2018, <https://www.iab-forum.de/raus-aus-der-minijob-falle-sieben-ansatzpunkte-fuer-reformen/>

Wippermann, Carsten (2012): Frauen im Minijob. Motive und (Fehl-) Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Berlin.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
7/2018	Frank Bauer	Zur Regulierung von flexiblen Arbeitszeiten	9/18
8/2018	Mario Bossler Joachim Möller	Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung	10/18
9/2018	Herbert Brücker Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung	10/18
10/2018	Frank Bauer Kerstin Bruckmeier Peter Kupka Torsten Lietzmann Markus Promberger Philipp Ramos Lobato Joachim Wolff	Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an	11/18
11/2018	Herbert Brücker Anette Haas Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Zur Steuerung der Erwerbsmigration und zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter	11/18
12/2018	Peter Kupka Torsten Lietzmann Markus Promberger Philipp Ramos Lobato	Sicherung sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose	12/18
13/2018	Frank Bauer Tanja Buch Peter Haller Christian Hohendanner Elke Jahn Enzo Weber Stefanie Wolter	Zu den Auswirkungen der Reformen von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit sowie möglichem Reformbedarf bei der Arbeitszeitregulierung	12/18
14/2018	Herbert Brücker Philipp Jaschke Sekou Keita Regina Konle-Seidl	Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat	12/18
15/2018	Christine Dauth Thomas Kruppe Gesine Stephan Enzo Weber	Qualifizierungschancen und Schutz in der Arbeitslosenversicherung	12/18

Stand: 19.12.2018

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>



Impressum

IAB-Stellungnahme 16/2018

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn1618.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 19(11)210 vom 22.11.2018,
enthalten in Ausschussdrucksache 19(11)216
vom 23.11.2018, S. 26–32.