



Claudia Weinkopf

Minijobs und Gleitzone - Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung?

Auf den Punkt...

- Mit der Einführung von Minijobs und Gleitzone („Midijobs“) zum 1. April 2003 wird die geringfügige Beschäftigung nach nur vier Jahren wiederum reformiert. Statt einer Eindämmung wird nunmehr die Ausweitung der Minijobs angestrebt.
- Die von der Bundesregierung geäußerten Erwartungen hinsichtlich zusätzlicher Beschäftigung erscheinen jedoch weit überzogen.
- Für Arbeitslose bieten Mini- und Midijobs i.d.R. keine Beschäftigungsalternative, weil der erzielbare Verdienst kaum zur Existenzsicherung ausreicht und die Anrechnungsregelungen ungünstig sind.
- Von der Rückkehr zur Begünstigung geringfügiger Nebentätigkeiten profitieren ausschließlich bereits Beschäftigte, was keine Entlastung des Arbeitsmarktes bringt, aber erhebliche Einnahmeausfälle der Sozialversicherungen verursacht.

Hintergrund

Das IAT befasst sich seit Jahren im Rahmen verschiedener Projekte mit Ansätzen zur Förderung einerseits von Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnbereich, andererseits von so genannter „geringfügiger“ Beschäftigung in Deutschland und europäischen Nachbarländern. Im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission werden diese bislang eher getrennten Bereiche seit 1. April 2003 mit der Einführung so genannter „Mini“- und „Midijobs“ miteinander verknüpft. Die Politik schürt Hoffnungen auf erhebliche Beschäftigungswirkungen durch die Neuregelung. Die Rede ist von bis zu 320.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Um mögliche Wirkungen der Mini- und Midijobs abschätzen zu können, wird die Neuregelung im Folgenden in den Kontext der bisherigen Erfahrungen und Debatten über die geringfügige Beschäftigung gestellt und auf dieser Basis eine vorläufige Einschätzung der Chancen und Risiken vorgenommen.

Entstehungsgeschichte und Eckpunkte der Neuregelung

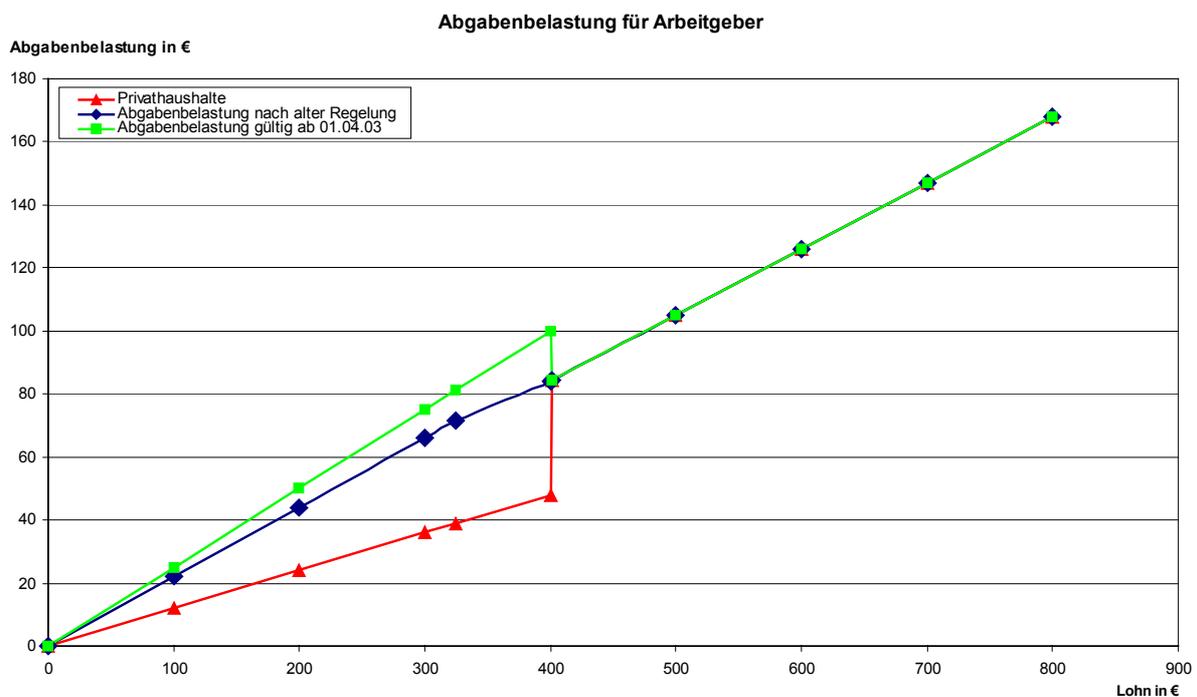
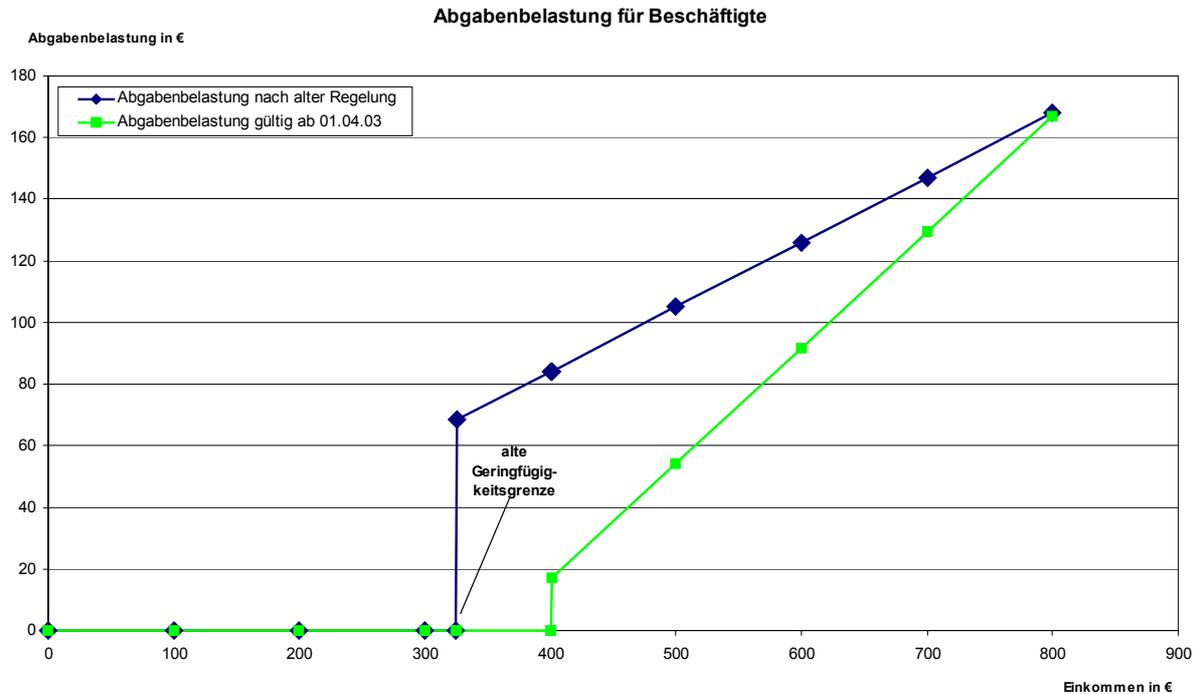
Die Einführung von Mini- und Midijobs ab 1. April 2003 erfolgte im Zuge der gesetzlichen Umsetzung der Vorschläge der so genannten Hartz-Kommission vom August 2002, geht aber weit über diese hinaus. Ursprünglich war vorgeschlagen worden, mit der Einführung so genannter „Minijobs“ eine besondere Form der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten umzusetzen, um die in diesem Bereich weit verbreitete Schwarzarbeit zurück zu drängen und mehr legale Beschäftigung zu schaffen. Bis zu einer Einkommensgrenze von 500 € sollten Minijobs für zuvor arbeitslose Beschäftigte steuer- und beitragsfrei sein, während die Arbeitgeber eine pauschale Abgabe von 10 % leisten sollten. Unterstützt werden sollte dies durch eine (nicht weiter spezifizierte) Form der steuerlichen Förderung der Privathaushalte, die solche Dienstleistungen in Anspruch nehmen – unabhängig davon, ob sie im Rahmen von Minijobs, Ich-AG's, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder von Dienstleistungsagenturen erbracht werden (vgl. Hartz u.a. 2002: 169ff).

Nachdem dies auch die Grundlage in den ersten Gesetzentwürfen zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge war, wurde in den weiteren Beratungen aus der Speziallösung für die Beschäftigung von zuvor Arbeitslosen als Haushaltshilfen buchstäblich über Nacht eine grundlegende Reform der geringfügigen Beschäftigung in allen Wirtschaftsbereichen.¹ In der folgenden Übersicht werden die zentralen Eckpunkte der Neuregelung kurz zusammen gefasst.

- Die Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigung wird von bislang 325 € auf 400 € erhöht. Die bislang gültige Höchstgrenze der wöchentlichen Arbeitszeit von 15 Stunden wird ersatzlos aufgehoben. Minijobs sind für die Beschäftigten künftig vollständig steuer- und abgabenfrei. Der Arbeitgeber hat eine pauschale Abgabe in Höhe von 25 % des Verdienstes zu entrichten (12 % die Rentenversicherung, 11 % gesetzliche Krankenversicherung, 2 % Lohnsteuer). Analog gilt diese Abgabenregelung auch für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die *einen* Minijob bei einem anderen Arbeitgeber als Nebenerwerbstätigkeit ausüben.
- Für Minijobs in Privathaushalten gilt eine ermäßigte Pauschalabgabe von 12 %, sofern es sich um Tätigkeiten handelt, die „sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt werden“. Gleichzeitig können Privathaushalte 10 % der Kosten für solche Minijobs von ihrer Steuerschuld abziehen (maximal 510 € pro Jahr).
- Die Abführung der Pauschalabgaben für Minijobs erfolgt künftig über eine zentrale Einzugsstelle (Bundesknappschaft), um den Verwaltungsaufwand der Arbeitgeber zu verringern. Diese steht auch für Fragen von Unternehmen, Privathaushalten und Beschäftigten zur Verfügung.
- Für Einkommen zwischen 400,01 und 800 € wird eine so genannte „Gleitzone“ eingeführt, in der der arbeitnehmerseitige Beitragssatz von 4 % sukzessive ansteigt, bis er bei 800 € den üblichen Satz von ca. 21 % erreicht. Die Arbeitgeber sind von dieser Gleitzone nicht betroffen. Sie müssen oberhalb von 400 € den normalen, im Vergleich zu Minijobs also etwas geringeren Beitragssatz zur gesetzlichen Sozialversicherung abführen.

¹ Diese entspricht in weiten Teilen dem Vorschlag für ein „Kleine-Jobs-Gesetz“ der CDU/CSU-Fraktion (vgl. Deutscher Bundestag 2002). Hierin war allerdings vorgesehen, bei Arbeitgebern statt einer pauschalen Beitragszahlung an die Sozialversicherung eine Pauschalsteuer in Höhe von 20 % zu erheben.

Die Unterschiede der Abgabenbelastung für Beschäftigte und Arbeitgeber nach alter und nach neuer Regelung veranschaulichen die Abbildungen 1 und 2. Bei den Beschäftigten ist erkennbar, dass die bisherige Sprungstelle bei 325 € bei der Abgabenbelastung der Beschäftigten durch die Einführung der Gleitzone (jetzt oberhalb 400 €) deutlich abgemildert wird. Demgegenüber führt die neue Regelung bei den Arbeitgebern zu zwei bislang nicht vorhandenen Sprungstellen am Anfang der Gleitzone. Besonders groß fällt der Anstieg der Beitragsbelastung bei den Privathaushalten aus.



Förderung statt Eindämmung – eine Kehrtwende der Politik?

Geringfügige Beschäftigung ist seit langem eine der am heftigsten umstrittenen Arbeitsformen in Deutschland. Die einen drängen – vor allem unter Verweis auf Flexibilität und Kostenersparnisse – auf eine Erhaltung oder sogar Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung; andere fordern immer wieder eine Eindämmung oder gar Abschaffung der Sozialversicherungsfreigrenzen. Hierbei spielen Argumente wie die mangelnde soziale Absicherung der Beschäftigten (vor allem Frauen), die Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze, Missbrauch sowie Einnahmeverluste der Sozialversicherungen eine gewichtige Rolle.

Während bei der vorherigen Reform der geringfügigen Beschäftigung im Jahre 1999 eher die Zielsetzung im Mittelpunkt stand, die geringfügige Beschäftigung „sozialverträglich einzudämmen“ (vgl. Rombach 1999), wird mit der jüngsten Reform erklärtermaßen beabsichtigt, die Attraktivität von Minijobs für Arbeitgeber und Beschäftigte deutlich zu erhöhen. Also eine totale Kehrtwende der Politik?

Auf den ersten Blick haben sich die politischen Akzente tatsächlich deutlich verschoben. So war noch in der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung von 1998 die Absicht formuliert worden, alle Formen dauerhafter Erwerbstätigkeit in die Sozialversicherung einzubeziehen (vgl. Wagner 1998: 877). Konsequenter Weise sahen die ersten Entwürfe der Reform der geringfügigen Beschäftigung eine Absenkung der Sozialversicherungsfreigrenze auf 300 DM vor (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1998). Auf den zweiten Blick relativiert sich diese Einschätzung, denn tatsächlich fiel auch die im Jahre 1999 letztlich beschlossene Reform völlig anders aus: Im Unterschied zu den ersten Entwürfen wurden – für viele überraschend – nur moderate Änderungen der ausschließlichen geringfügigen Beschäftigung vorgenommen. Eine Ausweitung dieser Beschäftigungsverhältnisse sollte durch die Festschreibung der Sozialversicherungsfreigrenze auf 630 DM nur noch „mittelfristig“ (vgl. Deutscher Bundestag 1999: 32) erreicht werden.

Die gravierendste Änderung im Rahmen der Reform von 1999 bestand darin, dass die vorher bestehende weitgehende Befreiung geringfügiger Nebentätigkeiten von der Steuer- und Abgabepflicht aufgehoben wurde. Ein wichtiges Argument hierfür war, dass eine unterschiedliche Behandlung von zusätzlichen Einkünften aus einem Nebenjob gegenüber Überstunden, die im Hauptjob geleistet werden, sachlich nicht zu rechtfertigen sei. Weiterhin ging es darum, „der Erosion der Finanzgrundlagen der beitragsfinanzierten Sozialversicherung entgegenzuwirken“ (Deutscher Bundestag 1999: 32). Nun haben sich die Probleme mit der Finanzierung der Sozialversicherungen zwischenzeitlich keineswegs verringert, sondern im Gegenteil sogar weiter verschärft. Trotzdem können bereits Beschäftigte nunmehr – ähnlich wie bereits vor 1999 – einen zusätzlichen Minijob ausüben, ohne dass sie hierfür Steuern oder Sozialabgaben abführen müssen. Nach schlagkräftigen Argumenten für diese Entscheidung sucht man in den Begründungen für die Neuregelung weitgehend vergebens – abgesehen von der Befürchtung, dass Nebentätigkeiten anderenfalls häufiger in Schwarzarbeit ausgeübt werden (vgl. z.B. Deutscher Bundestag 2003: 11).

Die Beschlüsse zur neuerlichen Reform der geringfügigen Beschäftigung wurden gefasst, bevor überhaupt gesicherte Erkenntnisse über die Auswirkungen der letzten Reform vorlagen. Die verfügbaren Angaben zur Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung nach 1999 sind wider-

sprüchlich: Während nach den Ergebnissen des Mikrozensus das Gesamtniveau der geringfügigen Beschäftigung seitdem weiter gestiegen ist (bei einem Rückgang der geringfügigen Nebentätigkeiten), weisen andere Datenquellen einen mehr oder weniger deutlichen Rückgang der geringfügigen Beschäftigung insgesamt aus, der auf 200.000 bis zu 1 Million beziffert wird. Gleichzeitig haben die Sozialversicherungsträger Zusatzeinnahmen in Milliardenhöhe realisiert (vgl. Deutscher Bundestag 2003: 9).

Warum also nach nur vier Jahren eine neuerliche Reform der Reform der geringfügigen Beschäftigung? Das Argument, die Hartz-Vorschläge „eins zu eins“ umsetzen zu wollen, zieht an dieser Stelle nicht, da sich diese – wie bereits dargestellt – ausschließlich auf Minijobs im Bereich der Privathaushalte bezogen und lediglich anregten, mittelfristig eine Ausweitung auf andere Wirtschaftsbereiche zu prüfen. Neben dem Wechsel in der Führung des zuständigen Bundesministeriums dürfte die intensive Debatte über Möglichkeiten zur Förderung von Niedriglohnjobs in den vergangenen Jahren dazu beigetragen haben, einen Umschwung zu bewirken. Demgegenüber sind frauenpolitische Argumente, die in der Debatte über die Eindämmung der geringfügigen Beschäftigung seit langem einen hohen Stellenwert hatten, bei der politischen Debatte über Mini- und Midijobs weitgehend ausgeblendet worden. Ähnliches gilt für Fragen des Missbrauchs bzw. das Argument, dass die Sozialversicherungsfreigrenze zur Aufspaltung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse führt (vgl. Deutscher Bundestag 1999: 32). Ein deutlich höheres Gewicht als früher hat hingegen die Argumentation, durch die Neuregelung Anreize zu setzen, Schwarzarbeit zu legalisieren.

Da die Neuregelung erst vor wenigen Wochen in Kraft getreten ist, liegen naturgemäß noch keine Erkenntnisse vor, wie sich diese in der Praxis auswirkt. Wir wollen im Folgenden vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit geringfügiger Beschäftigung die möglichen Auswirkungen von Mini- und Midijobs analysieren und kommentieren.

Mehr Beschäftigung?

Die Attraktivität von Minijobs für Beschäftigte wird durch die Ausweitung des Einkommensbereiches, in dem ohne weitere Abzüge Arbeitseinkommen erzielt werden kann, von 325 auf 400 € zweifellos steigen. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass das Interesse an Nebenbeschäftigungen im Minijob-Bereich deutlich zunimmt. Demgegenüber sind die Anreize auf Arbeitgeberseite weniger eindeutig. Direkte Kostenentlastungen sind nicht vorgesehen – im Gegenteil: Gegenüber der bisher gültigen Regelung für geringfügige Beschäftigung erhöht sich die Pauschalabgabe der Arbeitgeber von bislang 22 auf nunmehr 25 % und liegt damit deutlich über dem normalen Satz der Sozialversicherung in Höhe von derzeit ca. 21 %. Allein von den Arbeitskosten her ist eine Ausweitung von Minijobs folglich kaum zu erwarten. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass manche Unternehmen (wie bisher) versuchen werden, die fälligen Abgaben bei Minijobs ganz oder anteilig auf die Beschäftigten abzuwälzen – z.B. durch eine entsprechende Reduzierung der Löhne oder das nicht legale, aber gleichwohl offenbar bereits heute keineswegs unübliche Vorgehen, geringfügig Beschäftigte von Urlaubsansprüchen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und betrieblichen Sonderzahlungen auszunehmen (vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung 2003: 22). In einschlägigen Fachzeitschriften wird dies aktuell sogar ganz offen empfohlen (vgl. z.B. Thiede/Heller 2003).

An der bisherigen Regelung der geringfügigen Beschäftigung wurde oftmals kritisiert, dass bei Einkommen von über 325 € schlagartig die volle Abgabepflicht einsetzt, was dazu führte, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in diesem Einkommensbereich hinsichtlich des erzielbaren Nettoeinkommens unattraktiv waren. Dies soll künftig durch die Einführung einer Gleitzone für Einkommen zwischen 400,01 und 800 €, in der die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung sukzessive von 4 % auf den normalen Satz steigen, beseitigt werden.² Die volle Sozialversicherungspflicht tritt erst bei 800 € ein, was die Ausübung von Arbeitsverhältnissen in diesem Einkommensbereich für Beschäftigte finanziell attraktiver macht. Dies könnte es Unternehmen erleichtern, die Arbeitszeit flexibler zu handhaben. Allerdings setzt dies voraus, dass es gelingt, die nicht unkomplizierte Regelung der Abgaben in der Gleitzone in der Öffentlichkeit zu vermitteln.³ Selbst wenn Unternehmen künftig verstärkt Arbeitsplätze in der Gleitzone anbieten sollten, erscheint offen, ob die Beschäftigten in gleicher Weise „mitziehen“ werden.

Sonderfall: Minijobs in Privathaushalten

Eine Kostenentlastung ist demgegenüber bei Minijobs für Privathaushalte als Arbeitgeber vorgesehen: Wenn diese bislang geringfügig Beschäftigte offiziell angemeldet haben, mussten sie wie andere Arbeitgeber eine Pauschalabgabe von 22 % entrichten. Dieser Verpflichtung sind bislang jedoch nur wenige der ca. 3,7 Millionen Haushalte, die nach eigenen Angaben eine Haushaltshilfe haben, nachgekommen: Mitte 2002 lag die Zahl der gemeldeten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit nur bei knapp 27.000. Die Pauschalabgabe für Minijobs in Privathaushalten ermäßigt sich jetzt auf 12 %. Zudem können die Privathaushalte nunmehr 10 % der Kosten für solche Haushaltshilfen von ihrer Steuerschuld abziehen (bis zu 570 € pro Jahr). Wird dies einen Schub zur Legalisierung von Haushaltshilfen bringen?

Da die Mehrkosten legaler Beschäftigung fast vollständig durch die steuerliche Entlastung kompensiert werden, ist ein steigendes Interesse der Privathaushalte an Legalisierung nicht auszuschließen. Allerdings müssen die Haushalte dann auch bereit sein, Arbeitgeberpflichten zu übernehmen, was nach bisherigen Erfahrungen oftmals nicht der Fall ist. Erschwerend kommt hinzu, dass die heute in Privathaushalten Beschäftigten oftmals nicht die Möglichkeit oder zumindest wenig Interesse hieran haben dürften: Wenngleich verlässliche Daten fehlen, spricht nämlich vieles dafür, dass es sich teilweise um Ausländerinnen handelt, die nicht über eine gültige Arbeitserlaubnis verfügen und somit auch keine Möglichkeit haben, ihr Arbeitsverhältnis zu legalisieren. Wenig Interesse ist darüber hinaus auch bei denjenigen Haushaltshilfen zu erwarten, die parallel Transferleistungen wie Arbeitslosen- oder Sozialhilfe beziehen. Ihnen würde bei einer Legalisierung der Beschäftigung ein Teil der Arbeitseinkünfte auf ihren Transferleistungsanspruch angerechnet. Vor diesem Hintergrund sind Interessenkonflikte zwischen Privathaushalten

² Da die arbeitnehmerseitige Abgabepflicht oberhalb von 400 € mit 4 % beginnt, gibt es einen kleinen Sprung am unteren Rand der Gleitzone. So liegt der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung z.B. bei einem Monatseinkommen von 410 € bei 20,35 € und bei 420 € Monatsverdienst bei 27,86 €. In beiden Fällen liegt das Nettoeinkommen folglich etwas niedriger als bei einem Monatsverdienst von 400 €.

³ Die Höhe der Beiträge der Beschäftigten wird in der Gleitzone nach folgender Formel berechnet: $0,5995 \times 400 + (2 - 0,5995) \times (\text{Arbeitsentgelt} - 400)$.

und ihren bislang schwarz Beschäftigten nicht auszuschließen und es bleibt abzuwarten, wer sich hier letztlich durchsetzen wird (vgl. ausführlicher Weinkopf 2003). Auch stellt sich für Privathaushalte die Frage, ob sie auf den langfristigen Bestand der für sie günstigen Regelungen vertrauen können, und wenn nicht, welche Folgen es für sie hat, wenn sie sich jetzt als Arbeitgeber von Minijobs zu erkennen geben.

Ob und in welchem Umfang die Neuregelung zu zusätzlicher Beschäftigung führen wird, ist völlig offen. Die Erwartung der Bundesregierung, dass durch die Neuregelungen 320.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen könnten, erscheint überaus optimistisch. Und selbst wenn es einen Zuwachs von Mini- und Midijobs geben sollte, ginge dieser keineswegs automatisch mit einem Netto-Beschäftigungswachstum einher. Denn dies wäre nur dann der Fall, wenn es nicht gleichzeitig zur Aufspaltung bislang voll sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze kommen würde. Mit leichten Zuwächsen ist am ehesten noch im Bereich der Privathaushalte zu rechnen, wo angesichts der bislang geringen Zahl der legalen Beschäftigungsverhältnisse auch wenig Verdrängung zu befürchten ist.⁴

Einnahmeausfälle bei Steuern und Sozialversicherung

Mögliche Beschäftigungswirkungen von Mini- und Midijobs werden nicht zuletzt auch dadurch beeinflusst, wie die Entlastungen der Beschäftigten bei Steuern und Sozialabgaben finanziert werden, was bislang aber offen geblieben ist. Bei den Sozialversicherungen ist mit erheblichen Einnahmeverlusten zu rechnen, da die Einkommensgrenze für Minijobs nicht unerheblich erhöht wird. Darüber hinaus führt die Reduzierung der arbeitnehmerseitigen Sozialabgaben in der Gleitzone zu weiteren Einnahmeverlusten, zumal Beschäftigte in diesem Einkommensbereich für minimale Beiträge einen vollen Schutz in der Kranken- und Pflegeversicherung erwerben können, der nicht von der Höhe der eingezahlten Beiträge abhängig ist. Die Rentenversicherung ist ebenfalls betroffen, aber in geringerem Maße, da hier die Leistungsansprüche von den jeweiligen Beiträgen abhängig sind. Gravierend dürften darüber hinaus insbesondere die Einnahmeausfälle durch die Abgabefreiheit für geringfügige Nebentätigkeiten ausfallen. Dies wäre finanzpolitisch nur zu rechtfertigen, wenn die Neuregelung zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen würde (vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2002: 12f.).

Abbau der Arbeitslosigkeit?

Ein Abbau der Arbeitslosigkeit ist durch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung jedoch kaum zu erwarten. Als Hemmnis dürfte hierbei zu berücksichtigen sein, dass ein Bruttoeinkommen von bis zu 800 € allenfalls bei sehr niedrigem Finanzbedarf zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes ausreicht. Dies gilt um so mehr, als auch in der Gleitzone z.B. von 700 € nur gut 570 € netto verbleiben. Darüber hinaus ist zu beachten, dass bislang keine Veränderung der Anrechnungsregeln für Arbeitslose bei Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung vorgesehen ist: Oberhalb eines eigenen Verdienstes von 165 € wird zusätzliches Einkommen

⁴ Eine Ausnahme stellen hier die Dienstleistungsagenturen dar, die es in den vergangenen Jahren geschafft hatten, im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze einzurichten. Diese könnten nunmehr durch billigere Minijobs verdrängt werden. Vgl. ausführlicher Weinkopf 2003.

weiterhin vollständig auf den Transferleistungsanspruch angerechnet. Ähnliches gilt auch für Personen, die Sozialhilfe beziehen. Trotzdem beabsichtigt Bundesarbeitsminister Clement nach jüngsten Pressemeldungen, dass künftig auch Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende zur Aufnahme von Minijobs gedrängt werden. Es erscheint jedoch völlig offen, ob dadurch ein „gleitender Übergang“ aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gefördert werden kann, wie dies z.B. im Rahmen einiger Kombilohn-Modellprojekte erprobt worden ist (vgl. z.B. Kaltenborn 2001; Weinkopf 2002).

Wirklich attraktiv erscheinen Minijobs nur für Personen, die anderweitig finanziell abgesichert sind (z.B. über ihren Ehepartner). Studien zur Struktur der bislang ausschließlich geringfügig Beschäftigten zeigen, dass es sich im Jahre 1997 zu etwa 40 % um „Haushaltsführende“ (vermutlich überwiegend so genannte „Hausfrauen“) handelte. Die übrigen Anteile waren relativ gleichmäßig auf die folgenden Gruppen verteilt: Schüler/innen und Studierende jeweils 13 %, Arbeitslose 12 %, Rentner/innen 11 % und Sonstige 10 % (vgl. ISG 1997). Es spricht wenig dafür, dass die Neuregelung zu grundlegenden Veränderungen dieser Strukturen führen wird.

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch besonders problematisch erscheint darüber hinaus die Regelung, dass Nebentätigkeiten bis zu 400 € abgabefrei bleiben. Es steht zu befürchten, dass hiervon nicht in erster Linie Personen profitieren werden, die durch die Ausübung von zwei „kleinen Jobs“ ihren Lebensunterhalt sichern können, sondern vielmehr die Anreize für bereits Beschäftigte mit vergleichsweise hohem Einkommen verstärkt werden, sich einen steuer- und abgabefreien Zuverdienst von bis zu 4.800 € pro Jahr zu verschaffen. Dies könnte auch zur Verdrängung anderer Personengruppen führen.

Eine überzeugende Lösung für den Niedriglohnbereich?

Mit der Einführung von Mini- und Midijobs werden die bislang eher getrennt diskutierten Bereiche der geringfügigen Beschäftigung und der Subventionierung von Niedriglohnjobs miteinander verquickt. Hier bleibt völlig unberücksichtigt, dass der Stundenlohn bei Mini- und Midijobs auch sehr hoch sein kann, wenn die Arbeitszeit entsprechend kurz ist, so dass das monatliche Einkommen unterhalb von 400 bzw. 800 € bleibt. Folglich handelt es sich nicht zwingend um „Niedriglohnjobs“. Auch werden die Lasten anders verteilt: Während bei vielen Förderkonzepten für Niedriglohnbeschäftigung eine staatliche Subventionierung der Sozialabgaben vorgesehen ist, tragen künftig sowohl bei Minijobs als auch in der Gleitzone die Beschäftigten einen Teil der Vergünstigungen durch eine Reduzierung ihrer Leistungsansprüche z.B. in der Rentenversicherung selbst.

Weiterhin wird der Einkommensbereich für die Subventionierung von Niedriglohnjobs auf Arbeitseinkommen bis zu 800 € erheblich enger begrenzt als bei den meisten bislang diskutierten und teilweise auch modellhaft erprobten Förderkonzepten. Die Kosten liegen trotzdem sehr hoch, weil die Förderung nunmehr mit der „Gießkanne“ ohne jeglichen Zielgruppenbezug für alle Mini- und Midijobs gewährt wird. Ging es bislang bei allen Förderkonzepten für den Niedriglohnbereich vor allem darum, die Beschäftigung von zuvor Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden zu fördern, profitieren diese von den Mini- und Midijobs kaum. Vielmehr ist die neue Regelung vor allem für Personen attraktiv, die ihren Lebensunterhalt nicht allein aus ihren eigenen Einkünften bestreiten müssen. Verteilungs- und finanzpolitisch problematisch erscheint dar-

über hinaus, dass die Abgabefreiheit bzw. -ermäßigung ohne eine Bedürftigkeitsprüfung auch an Partner/innen von Personen mit hohen Einkünften gewährt wird.

Andere Förderkonzepte für den Niedriglohnbereich sehen teilweise auch eine Subventionierung der Unternehmen vor. Im Gegensatz hierzu erhöhen sich die Abgaben der Unternehmen bei den Minijobs sogar. Dass dies nicht zu breiteren Protesten von Arbeitgeberseite geführt hat, könnte ein Indiz dafür sein, dass Unternehmen davon ausgehen, bei anderen Lohnnebenkosten (Urlaub, Lohnfortzahlung, Sonderzahlungen) Kostenersparnisse realisieren zu können – entgegen gesetzlichen Regelungen und auf Kosten der betreffenden Beschäftigten.

Insgesamt ist festzuhalten: Eine überzeugende Lösung für eine Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung, von der auch gering qualifizierte Arbeitslose, die i.d.R. als primäre Zielgruppe heraus gehoben werden, profitieren könnten, bietet die Neuregelung nicht. Vielmehr werden vorrangig andere Gruppen in Beschäftigungsverhältnisse mit kurzer Arbeitszeit und niedrigem Arbeitseinkommen gelockt bzw. gedrängt. Es erscheint ohnehin aus vielerlei Gründen fragwürdig und kurzsichtig, bei der Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung in Deutschland – und um die geht es ja letztlich vor allem – primär auf Niedriglohnjobs zu setzen (vgl. ausführlicher Bosch/Wagner 2003; Weinkopf 2002).

Gender Mainstreaming?

Im Amsterdamer Vertrag haben sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union 1999 dazu verpflichtet, bei allen Planungen und Entscheidungen die Verwirklichung der Chancengleichheit zu berücksichtigen. In den Beschlüssen zu Mini- und Midijobs sucht man nach diesbezüglichen Ausführungen jedoch vergeblich. Dies ist um so verwunderlicher, als Frauen bislang die große Mehrheit (über 70 %) der geringfügig Beschäftigten stellen und wenig dafür spricht, dass die Neuregelung hieran etwas ändert. Kritik aus frauenpolitischer Sicht kam vor allem von Frauenverbänden und Gewerkschaften, ohne dass dies jedoch zu Veränderungen der Neuregelung geführt hätte. Dabei sind die seit Jahren vorgebrachten Argumente gegen geringfügige Beschäftigung nach wie vor aktuell: eingeschränkte soziale Absicherung, mangelnde betriebliche Einbindung, Einsatz unterhalb der vorhandenen Qualifikation, eingeschränkte berufliche Aufstiegschancen etc. (vgl. ausführlicher z.B. Bittner u.a. 1998; Bittner/Weinkopf 1999).

Fazit

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass mit der Neuregelung der Minijobs und Arbeitsverhältnisse in der Gleitzzone die Zielsetzung einer Eindämmung geringfügiger Beschäftigung, die noch vor wenigen Jahren erklärte Zielsetzung der letzten Reform war, aufgegeben wird. Die Argumente der Kritiker/innen spielen keine nennenswerte Rolle mehr. Dies betrifft sowohl die zahlreichen Nachteile für die Beschäftigten als auch die Finanzgrundlagen der sozialen Sicherungssysteme, die doch aktuell durch diverse andere Einsparvorschläge (Agenda 2010) gesichert werden sollen. Wie hoch die Einnahmeverluste bei der Sozialversicherung letztlich ausfallen werden, wird dadurch bestimmt, ob es zu einem Zuwachs bei Mini- und Midijobs kommt und wie sich parallel dazu die voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entwickeln wird.

Einen substanziellen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit werden Mini- und Midijobs nicht leisten können, weil sie vor allem für anderweitig bereits finanziell abgesicherte Personen attraktiv sind. Ein Mini- oder Midi-Verdienst reicht nun mal nicht aus, um hieraus die Existenz

eigenständig sichern zu können. Faktisch wird das Segment von marginalen Teilzeitarbeitsverhältnissen gefördert, in dem bekanntlich vorrangig Frauen eine Beschäftigung finden. Dass dies ihren Interessen entspricht, wie häufig behauptet wird, trifft allenfalls bei sehr oberflächlicher Betrachtung zu. Repräsentative Befragungen von Beschäftigten kommen immer wieder zu dem Ergebnis, dass sich viele Frauen eine Teilzeitbeschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von etwa 30 Stunden wünschen (vgl. z.B. Bielenski/Bosch/Wagner 2002: 161). Statt dessen wird ihnen nunmehr wiederum eine Zuverdienst-Perspektive angeboten und mit Abgabefreiheit bzw. verringerten Sozialversicherungsbeiträgen schmackhaft gemacht.

Literatur

- Bittner, Susanne / Dingeldey, Irene / Strauf, Simone / Weinkopf, Claudia, 1998:** Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik, Nr. [1998-02](#)
- Bittner, Susanne / Weinkopf, Claudia, 1999:** Geringfügige Beschäftigung in Deutschland – Daten, Probleme und Kommentierung der aktuellen Debatte. In: zukunft im zentrum: Innovative Dienstleistungen für private Haushalte: ein Materialband zum Workshop. Berlin, S. 70-77
- Bielenski, Harald / Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra, 2002:** Wie die Europäer arbeiten wollen: Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern. Frankfurt u.a.: Campus-Verl.
- Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra, 2003:** „Beschäftigungshoffnung Dienstleistungen“ braucht politische Begleitung: neue Arbeitsplätze entstehen nicht im Selbstlauf. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. IAT-Report, Nr. [2003-04](#)
- Bundesanstalt für Arbeit, 2002:** Arbeitsmarkt in Zahlen: geringfügig entlohnte Beschäftigte 30. Juni 2002. Nürnberg
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1998:** Bundesarbeitsminister Walter Rister unterbreitet Vorschläge für Korrekturen in der Sozialversicherung und im Arbeitsrecht: Pressemitteilung vom 11. November 1998. Bonn.
- Deutscher Bundestag, 2002:** Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU: Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz). Berlin. Bundestags-Drucksache, Nr. 15/23 vom 5. November 2002
- Deutscher Bundestag, 2003:** Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und die öffentlichen Finanzen. Berlin. Bundestags-Drucksache, Nr. 15/758 vom 31. März 2003
- Hartz, Peter u.a., 2002:** Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
- ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, 1997:** Sozialversicherungsfreie Beschäftigung: 2. Wiederholungsuntersuchung. Köln
- Kaltenborn, Bruno, 2001:** Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht. Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Werkstattbericht, Nr. 14 vom 5. Dezember 2001
- Rombach, Wolfgang, 1999:** Geringfügige Beschäftigung: sozialverträglich eingeschränkt. In: Bundesarbeitsblatt 5, S. 10-12
- Süddeutsche Zeitung, 2003:** Auch Beschäftigte auf 400-Euro-Basis haben Rechte. Ausgabe vom 30. April/1. Mai 2003, S. 22

- Thiede, Simone / Heller, Katharina, 2003:** Welche Vorteile Minijob & Co. bringen. In: PRO-Firma 4, S.10-14
- Wagner, Gert, 1998:** Die Reform der 620-Mark-Jobs: Stückwerk. In: DIW-Wochenbericht 49 vom 3. Dezember 1998, S. 873-877
- Weinkopf, Claudia, 2002:** Subventionierte Niedriglohnjobs - (k)ein Königsweg zu mehr Beschäftigung. In: Bosch, Gerhard / Hennicke, Peter / Hilbert, Josef / Kristof, Kora / Scherhorn, Gerhard (Hrsg.): Die Zukunft von Dienstleistungen: ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität. Frankfurt u.a.: Campus-Verl., S. 305-327
- Weinkopf, Claudia, 2003:** Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72, S. 133-147
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2003:** Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems? Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Dokumentation, Nr. 518

Dr. Claudia Weinkopf ist Forschungsdirektorin im IAT und leitet den Schwerpunkt „Flexibilität und Sicherheit“.

Kontakt: <mailto:weinkopf@iatge.de>

IAT-Report 2003-05		Redaktionsschluss: 14.05.2003
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen http://iat-info.iatge.de/iat-report/2003/report2003-05.pdf		
Redaktion	Bestellungen/Abbestellungen	IAT im Internet
Claudia Braczko mailto:braczko@iatge.de	mailto:iatreport@iatge.de 0209/1707-112	Homepage: http://iat-info.iatge.de
Matthias Knuth mailto:knuth@iatge.de	Institut Arbeit und Technik Munscheidstr. 14 45886 Gelsenkirchen	IAT-Reports: http://iat-info.iatge.de/iat-report
Der IAT-Report (ISSN 1619-1943) erscheint seit Januar 2002 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.		