

Gleichstellung marginaler Beschäftigung

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Senior Professor am Institut Arbeit und Qualifikation im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen

Dr. Claudia Weinkopf

Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Die Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung empfiehlt eine grundlegende Reform der geringfügigen Beschäftigung.¹ Einkommen aus Minijobs sollen künftig der vollen Steuer- und Sozialversicherungspflicht unterliegen. Damit sollen bestehende Fehlanreize beim Wechsel von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beseitigt und auch ungerechtfertigte Sonderregelungen für Minijobs aufgehoben werden. Momentan gelten für Minijobs zwar im Prinzip die gleichen arbeitsrechtlichen Regelungen wie für alle anderen abhängig Beschäftigten (z.B. Kündigungsschutz, bezahlter Urlaub, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall), aber in der Praxis wird hiervon häufig abgewichen. Einen besonderen Status erhalten die Minijobs durch ihre Befreiung von der Einkommensteuer sowie von Sozialversicherungsbeiträgen. Ursprünglich wurde der Sonderstatus mit der nur geringen Erwerbsorientierung verheirateter Frauen begründet, für die im traditionellen deutschen Familienmodell allenfalls ein Hinzuerdienst vorgesehen war.

Verändertes Familienmodell

Mittlerweile hat sich das deutsche Familienmodell jedoch grundlegend gewandelt. Ein wachsender Teil der Frauen möchte Beruf und Familie verbinden. Durch die weitgehende Gleichstellung der Frauen im Bildungssystem sowie den Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagsschulen wurden Anreize zur substanzialen Erwerbstätigkeit von Frauen geschaffen. Daher wurde im europäischen und deutschen Raum die gleiche Behandlung gleicher Arbeit (equal pay) gefordert, wobei durchaus einige Erfolge erzielt werden konnten. So wurde etwa durch die Teilzeitrichtlinie 97/81/EG und das TzBfG die Gleichbehandlung der Teilzeitarbeit, einschließlich der Minijobs, in Deutschland gesetzlich vorgeschrieben. Beim Ausbau der Minijobs mit den Hartz-Gesetzen im Jahre 2003 spielte das traditionelle Hinzuerdienst-Argument angesichts der veränderten Rollenbilder nur noch eine Nebenrolle. In den Vordergrund traten arbeitsmarktpolitische Argumente. Minijobs und auch Leiharbeit galten als Sprungbrett in reguläre Beschäftigung, die man aber, um sie für Unternehmen attraktiv zu gestalten, erst einmal billiger machen musste. Aus dieser Sicht war es folgerichtig, die vorherige Grenze von maximal 15 Stunden pro Woche bei Minijobs abzuschaffen, um auch eine geringere Bezahlung bei einer höheren Stundenzahl zuzulassen. Gleichzeitig wurden Minijobs als Nebentätigkeit für bereits Erwerbstätige wieder durch die neuerliche Befreiung von Steuern und Sozial-

abgaben privilegiert, die erst im Zuge der vorherigen Reform im Jahr 1999 abgeschafft worden war.

Benachteiligung der Beschäftigten

Der Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Dres. h.c. Peter Hanau bezeichnete die Minijobs als „Rätsel“: „In tatsächlicher Hinsicht ist rätselhaft, was die Arbeitgeber zur Beschäftigung von Arbeitnehmern veranlassen könnte, die mit deutlich erhöhten Lohnnebenkosten verbunden ist, zumal die Beitragsbelastung der Arbeitgeber schon ab 401 Euro auf das Normale zurückgeht.“² Dieses Rätsel lässt sich nur auflösen, wenn man nicht nur die rechtlichen Regelungen sondern auch die tatsächliche Situation der Minijobber_innen untersucht. Die empirische Forschung kommt zu sehr eindeutigen Ergebnissen, die nicht viel Interpretationsspielraum lassen. So sind Minijobber_innen überwiegend schlechter gestellt als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Oft erhalten sie einen geringeren Stundenlohn und meistens werden sie nur bei Anwesenheit bezahlt. Lohnfortzahlung bei Krankheit, Urlaub oder für Feiertage ist eher selten. Die Ungleichbehandlung wird mit dem Sonderstatus dieser Beschäftigtengruppe legitimiert und macht die Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs für die Unternehmen finanziell erst attraktiv. Minijobs entfalten starke Klebeeffekte und erschweren durch hohe Grenzkosten sowohl für Beschäftigte als auch für Unternehmen systematisch Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Geringfügig Beschäftigte arbeiten oft in einfachen Tätigkeiten, die nicht ihrer formalen Qualifikation entsprechen, und sind von betrieblichen Weiterbildungsangeboten weitgehend ausgeschlossen, was Übergänge in besser bezahlte Tätigkeiten und berufliche Karrieren systematisch behindert. Die Klebeeffekte sind besonders ausgeprägt für verheiratete Hausfrauen/-männer durch die Kombination der abgabenfreien Minijobs mit der abgeleiteten Krankenversicherung über den/die Partner_in und die Steuervorteile über das Ehegattensplitting. Da über 60 Prozent der geringfügig Beschäftigten Frauen sind, vergrößert die Ungleichbehandlung in der Entlohnung und den Arbeitsbedingungen den gender pay gap. Die Forschung zeigt zudem, dass geringfügig Beschäftigte überdurchschnittlich häufig Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen und ihre Armutssquote in den letzten Jahren besonders stark gestiegen ist. Es sind eben nicht alle Minijobber_innen über eine/n Partner_in abgesichert und Partnerschaften sind nicht zwingend stabil. Weiterhin belegen Befragungen, dass sich viele Minijobber_innen eine deutlich längere Wochenarbeitszeit wünschen (im Durchschnitt um 6,5 Stunden pro Woche). Die künstliche Einkommensbarriere der Minijobs behindert aber ein

1 Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, BT-Drs. 18/12840, S. 130 ff.

2 Hanau, Peter: Das Rätsel Minijob, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2006, S. 809-811.

stufenloses Hineinwachsen in längere Arbeitszeiten und damit auch in stabilere und ertragreichere Erwerbsformen.

Dringender Reformbedarf

Minijobs haben durch den Wandel gesellschaftlicher Rollen- und Leitbilder an Legitimation verloren. Sie werden im deutschen Wohlfahrtsstaat zunehmend zu einem Fremdkörper, da die Politik durch den Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen, die Einführung der Elternzeit mit erweiterten Arbeitszeitoptionen und vielen anderen Maßnahmen der Gleichstellungspolitik versucht, die Beschäftigungs- und Arbeitszeitoptionen von Personen im Haupterwerbsalter mit familiären Verpflichtungen zu erweitern. Damit soll verhindert werden, dass – wie im klassischen Zuverdiener-Modell – vor allem Frauen mit Sorgeverpflichtungen in marginale Beschäftigung mit negativen Auswirkungen auf den gesamten Erwerbsverlauf abgedrängt werden. Die Abschaffung der Sonderregelungen für Minijobs wird auch von einer zunehmenden Zahl von anderen Akteur_innen – darunter z.B. der Sachverständigenrat für Wirtschaft, der 68. Deutsche Juristentag, der Deutsche Frauenrat, die Bertelsmann-Stiftung, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und der Deutsche Gewerkschaftsbund seit Jahren gefordert. In den politischen Parteien werden Minijobs zwar teils ebenfalls kritisch gesehen. Gleichzeitig ist der Mut, dieses Thema anzugehen, aber eher begrenzt – was u.a. auch mit den Erfahrungen im Zuge früherer Reformen der geringfügigen Beschäftigung zusammenhängt. So wurde z.B. die im Jahr 1999 eingeführte Abgabenpflicht für Minijobs als Nebenjobs u.a. aufgrund massiven Drucks und Lobbyarbeit mehrerer Branchen bereits im Jahr 2003 wieder abgeschafft.

Ansatzpunkte zur Auflösung politischer Blockaden

Um bestehende Widerstände zu überwinden, sollte eine grundlegende Reform der geringfügigen Beschäftigung durch eine breit angelegte Aufklärungskampagne für Beschäftigte und Unternehmen vorbereitet und flankiert werden. Diese müsste zum einen deutlich machen, dass Minijobs für die Beschäftigten meist keineswegs „ein gutes Geschäft“ sind, sondern oftmals eher eine Falle, aus der man nur noch schwierig herauskommt. Zum anderen sollten Arbeitgeber

verpflichtet werden, alle geringfügig Beschäftigten über ihre Rechte aufzuklären. Selbst bei einer völligen Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze kann es zu Benachteiligungen marginaler Teilzeitbeschäftiger kommen, so dass diese Empfehlung auch dann aktuell bleibt. Reformen der geringfügigen Beschäftigung sind ein vermintes Terrain. Die Debatten und Reaktionen auf frühere Reformen haben die Bereitschaft und den Mut der Politik, wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der geringfügigen Beschäftigung zu konzipieren und umzusetzen, nachhaltig gedämpft. Um den Handlungsräum für die Politik wieder zu öffnen, könnten nach unserer Einschätzung zeitlich befristete Übergangsregelungen dazu beitragen, die Akzeptanz der Abschaffung von Minijobs zu erhöhen. Zum einen könnte die Idee einer erweiterten Gleitzone aufgegriffen werden.³ In dieser Gleitzone bis zu einem monatlichen Verdienst von 850 Euro würden die Arbeitgeber im unteren Einkommensbereich einen deutlich höheren Anteil an den gesamten Sozialabgaben tragen müssen, wobei sich die finanzielle Beteiligung der Beschäftigten mit steigendem Monatsverdienst sukzessive erhöht. Damit würden die Anreize für die Unternehmen erhöht, längere Arbeitszeiten anzubieten, was den Präferenzen der Minijobber_innen entspricht und Übergänge in ertragreichere Beschäftigung erleichtert. Zum anderen könnte auch ein Bestandsschutz für bereits bestehende geringfügige Beschäftigungsverhältnisse vorgesehen werden. Damit gäbe es zunächst keine „Verlierer_innen“ im Lager der aktuell geringfügig Beschäftigten und ihrer Familien. Beschäftigte und Unternehmen könnten schrittweise in neue Erwerbsmuster und Personalstrategien hineinwachsen. Die hohe Fluktuation bei der geringfügigen Beschäftigung würde die Zahl der Minijobs schnell zurückgehen lassen. Minijobber_innen, die sich langfristig auf diesen Zuverdienst im Haupt- oder Nebenjob eingerichtet haben, blieben hingegen zunächst „geschützt“, während neue Verträge den veränderten Regeln folgen müssten.⁴

3 Weinkopf, Claudia: Minijobs – politisch-strategische Handlungsoptionen. Expertise im Rahmen des Projektes „Gesellschaftliche Wertschätzung von Dienstleistungen steigern! Dienstleistungsqualität – Arbeitsqualität – Zeitinnovationen“, Berlin 2011.

4 Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia: Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017.

DOI: 10.5771/1866-377X-2017-3-128

Alterssicherung aus Gleichstellungssicht

Prof. Dr. Ute Klammer

geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen

Die Höhe der Renten von Frauen und Männern in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) differiert nach wie vor beträchtlich: so erzielten Rentnerinnen Ende 2015 im Durchschnitt in den alten Bundesländern um 46 Prozent, in den neuen Bundesländern um 22 Prozent niedrigere eigenständige Versichertenrenten als

Rentner.¹ Wird dieser so genannte „Gender Pension Gap“ über die verschiedenen Säulen der Alterssicherung hinweg betrachtet, so beläuft er sich in Westdeutschland sogar auf 58 Prozent, in Ostdeutschland auf 28 Prozent.² Auch wenn die Anrechnung von

1 Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen 2016, Berlin, S. 35 f.

2 Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), Berlin 2016.