

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Markus M. Grabka, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. Februar 2021
um 12:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Anhebung der Verdienstgrenze für geringfügig Beschäftigte durch eine dynamische Kopplung an die Inflation – BT-Drucksache 19/25807
- b) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Minijobs dynamisieren – BT-Drucksache 19/24370
- c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Sylvia Gabelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überführen –
Sozialversicherungssysteme stärken – BT-Drucksache 19/24003

siehe Anlage

Stellungnahme zum Thema: „Minijobs“

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 22. Februar 2021 zu den Vorlagen

- a) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD: Anhebung der Verdienstgrenze für geringfügig Beschäftigte durch eine dynamische Kopplung an die Inflation - 19/25807
- b) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: Minijobs dynamisieren - 19/24370
- c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Sylvia Gabelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überführen - Sozialversicherungssysteme stärken - 19/24003

Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung – häufig auch „Minijob“ genannt – liegt dann vor, wenn das regelmäßige Monatsentgelt unter der geltenden Geringfügigkeitsgrenze von aktuell 450 Euro pro Monat liegt. Die Besonderheit der Minijobs gegenüber sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen besteht darin, dass Minijobs für die Beschäftigten vollständig steuer- und sozialversicherungsfrei sind, sofern sich diese von der seit 2013 geltenden Beitragspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung befreien lassen. Im Gegenzug zur Abgabenfreiheit auf Seiten der Beschäftigten entrichtet diese der Arbeitgeber.¹

Die aktuell geltenden rechtlichen Regelungen für Minijobs basieren im Wesentlichen² auf der Arbeitsmarktreform vom 1. April 2003 („Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“). Deren Zielsetzung war unter anderem, mittels Minijobs die damals hohe Erwerbslosigkeit zu reduzieren

¹ Für Minijobs im gewerblichen Bereich belaufen sich die Abgaben auf bis zu 31,15 Prozent, vgl. Minijobzentrale: Abgaben für geringfügige Beschäftigung im Überblick.

² Das DIW Berlin hat in den letzten 30 Jahren den Prozess des kontinuierlichen Wachstums dieser Beschäftigungsform kritisch begleitet und wiederholt auf damit verbundenen arbeitsmarkt- wie sozialpolitischen Implikationen hingewiesen (vgl. Schupp et al. 1989)

und geringqualifizierten Beschäftigten verbesserte Erwerbschancen zu ermöglichen. Kernpunkte der Reform bestanden darin, die bis dahin geltende Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 15 Stunden aufzuheben³ und außerdem die Sozialversicherungspflicht für Minijobs als Nebentätigkeit abzuschaffen.⁴

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit ist die Zahl der geringfügig entlohnnten Beschäftigten in den Jahren 2003 bis 2019 – gemessen jeweils im Juni eines Jahres – von 5,3 Millionen auf knapp 7,6 Millionen gestiegen, was einem Anstieg von 43 Prozent entspricht.⁵ Damit hatten im Jahr 2019 knapp 19 Prozent aller ArbeitnehmerInnen einen Minijob.

Vor dem Hintergrund, dass vor der Corona-Pandemie die Arbeitslosenquote mit 4,8 Prozent im Oktober 2019 den tiefsten Stand seit der Wiedervereinigung erreicht hatte und in manchen Regionen nahezu Vollbeschäftigung vorlag, hat somit eine der zentralen Begründungen der Arbeitsmarktreform vom 1. April 2003 an Bedeutung verloren. Des Weiteren war mit dieser Arbeitsmarktreform die Erwartung verbunden, dass sich mit der Ausweitung eines Niedriglohnsektors – zu dem vor allem Minijobs zählen – eine Brücken- oder Sprungbrettfunktion in besser bezahlte und besser sozialrechtlich abgesicherte Beschäftigung ergäbe. Diese Erwartung hat sich nur bedingt erfüllt, da MinijobberInnen vielfach längerfristig in dieser Beschäftigungsform verbleiben (Grabka und Göbler 2020). Die Arbeitsmarktreform vom 1. April 2003 hat auch dazu geführt, dass Deutschland im europäischen Vergleich eines der Länder mit dem größten Niedriglohnsektor ist. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigen an allen ArbeitnehmerInnen

³ Durch die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 ergibt sich implizit eine Höchstgrenze der Arbeitszeit. Mit dem aktuell geltenden Mindestlohn von 9,50 Euro bedeutet dies eine zulässige Arbeitszeit von bis zu 47,37 Stunden pro Monat.

⁴ Darüber hinaus konnten Arbeitgeber in Privathaushalten fortan bis zu 20 Prozent der Kosten eines Minijobs steuerlich geltend machen, was deren Attraktivität deutlich erhöhte.

⁵ Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 24 Prozent nur halb so stark gewachsen (Statistisches Bundesamt 2021).

beläuft sich demnach in Deutschland auf rund 21 Prozent im Vergleich zu 15 Prozent im EU-Durchschnitt (Eurostat 2021).

Der starke Zuwachs der Zahl der MinijobberInnen seit 2003 entfällt nahezu ausschließlich auf geringfügige Beschäftigung in Nebentätigkeit. Im Jahr 2019 waren 39 Prozent (oder rund drei Millionen) aller Minijobs eine geringfügige Beschäftigung in Nebentätigkeit – für diese Gruppe entfällt die Sprungbrettfunktion definitionsgemäß. Und immerhin ein Drittel aller MinijobberInnen in Nebentätigkeit weist ein Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 2 800 Euro pro Monat auf (Grabka et al. 2020). Vor diesem Hintergrund ist äußerst fraglich, warum Minijobs, die als Nebentätigkeit ausgeübt werden, von der Sozialabgabepflicht und Besteuerung befreit sind. Problematisch ist hierbei auch, dass sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die Überstunden leisten, höher mit Steuern und Abgaben belastet werden als ArbeitnehmerInnen, die die zusätzliche Arbeitszeit in Form eines Minijobs in Nebentätigkeit abgabenfrei ausüben.

Es gibt weitere grundlegende Kritikpunkte gegenüber Minijobs: Formal sind MinijobberInnen anderen ArbeitnehmerInnen zwar gleichgestellt, in der Praxis weisen Minijobs aber verschiedene Nachteile für die ArbeitnehmerInnen auf. Dies äußerst sich zum Beispiel darin, dass 43 Prozent der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Jahr 2018 angaben, nur einen befristeten oder gar keinen Arbeitsvertrag zu haben (Grabka et al. 2020). So berichtet beispielsweise jede dritte Person mit einem Minijob, keinen bezahlten Urlaub zu erhalten. Mit 46 Prozent bekommt fast die Hälfte aller MinijobberInnen eigenen Angaben zufolge im Krankheitsfall keinen Lohn (Stegmeier et al. 2015). Zudem ist zu beachten, dass MinijobberInnen, anders als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, auch aufgrund der Sozialabgabenbefreiung eher Zugeständnisse bei der Entlohnung machen, wodurch zusätzliche Kostenvorteile für Arbeitgeber entstehen (Walwei 2018). Dies spiegelt sich auch darin wider, dass drei Viertel aller

MinijobberInnen einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle erhalten (Grabka und Göbel 2020) oder sogar unterhalb des gesetzlich geltenden Mindestlohns bezahlt werden (Burauel et al. 2020). Zudem zeigt sich in mehreren Studien, dass Minijobs selten eine Brücke in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind (Walwei 2018); folglich sind die Beschäftigten in der mittleren Frist nicht selten von Altersarmut bedroht sowie auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen.

Schließlich sind Minijobs auch unter Genderaspekten fragwürdig, da die bestehenden Minijobregelungen in Kombination mit dem Ehegattensplitting und der beitragsfreien Mitversicherung für EhepartnerInnen starke Anreize für verheiratete Frauen setzen, keine Beschäftigung oberhalb der Minijobgrenze aufzunehmen (Bonin 2013).

Ein weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Möglichkeit einer eigenständigen sozialen Absicherung der Beschäftigten. Zwar führen Arbeitgeber für Minijobs Pauschalbeiträge an die Sozialversicherung ab, erwerben darüber aber keine Ansprüche (vgl. Beckmann 2020). Wird ein/e MinijobberIn arbeitslos, besteht lediglich Anspruch auf das Arbeitslosengeld II. Seit 2013 müssen MinijobberInnen einen Eigenanteil zur gesetzlichen Rentenversicherung leisten, sie können sich jedoch mittels einer „opt-Out“-Regelung von dieser Verpflichtung befreien, was von der überwältigenden Mehrheit der MinijobberInnen auch in Anspruch genommen wird. Damit hat dieses Optionsmodell nicht die gewünschte Wirkung erzielt (Beckmann 2020, 103).

Im Zuge der verschlechterten wirtschaftlichen Lage infolge der Corona-Pandemie wurden die verschiedenen Nachteile von Minijobs für ArbeitnehmerInnen offensichtlich. Die coronabedingte Rezession hat auf dem deutschen Arbeitsmarkt deutliche Spuren im Bereich der geringfügigen Beschäftigung hinterlassen. Während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Juni 2019 bis Juni 2020 nur um 0,2 Prozent und damit kaum gesunken ist,

brach die Zahl der MinijobberInnen nach Angaben der Minijobzentrale (2020a) im selben Zeitraum um zwölf Prozent ein.⁶ MinijobberInnen können somit durchaus als Verlierer der aktuellen wirtschaftlichen Rezession bezeichnet werden. Einer der Gründe, warum sie so stark betroffen sind, ist neben dem fehlenden Anspruch auf Kurzarbeitergeld auch der Umstand, dass viele MinijobberInnen nur einen befristeten oder gar keinen Arbeitsvertrag haben. Beides führt dazu, dass sie in der Krise vergleichsweise schnell ihren Job verlieren, zumal Branchen mit einem hohen Anteil an Minijobs – wie das Gastgewerbe – von den coronabedingten Einschränkungen besonders stark betroffen sind. Da MinijobberInnen aufgrund der Befreiung der Sozialabgabenpflicht auch keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichten, haben sie auch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. MinijobberInnen, die im Zuge der coronabedingten Rezession ihren Arbeitsplatz verloren haben, erleiden damit deutliche Einkommensverluste und fallen – falls keine weiteren Einkommen zur Verfügung stehen – direkt in die soziale Grundsicherung zurück.

Basierend auf den genannten verschiedenen Kritikpunkten an Minijobs empfiehlt das DIW Berlin folgendes: Um den Niedriglohnsektor in Deutschland insgesamt zurückzudrängen und die prekäre Situation von Beschäftigten in Minijobs zu verbessern, sollte die Geringfügigkeitsschwelle von derzeit 450 Euro pro Monat abgesenkt werden. Damit würden Anreize geschaffen werden, Minijobs in sozialversicherungspflichtige und somit sozialrechtlich besser abgesicherte Jobs umzuwandeln. Dies sollte einhergehen mit einer Abschaffung der Befreiung von der Sozialabgabenpflicht für Minijobs, die als Nebentätigkeit ausgeübt werden. Denn von diesem Privileg profitieren in nicht unerheblichem Ausmaß auch höhere Einkommensgruppen, die darauf

⁶ Nach neuesten Angaben der Minijobzentrale ist die Zahl der Minijobber im Dezember 2020 gegenüber dem Vorjahr sogar im knapp 13 Prozent zurückgegangen (Minijobzentrale 2020b).

nicht angewiesen sind. Eine Absenkung der Geringfügigkeitsschwelle könnte dazu führen, dass Minijobs in sogenannte Midijobs überführt werden. Dies hätte den Vorteil, dass bisherige MinijobberInnen einerseits eine grundlegend bessere sozialrechtliche Absicherung erhalten würden und andererseits nur eine begrenzte Abgabenverpflichtung an die Sozialversicherung hätten.

Die Vorschläge sowohl der FDP-Fraktion als auch der AfD-Fraktion, die Verdienstgrenze von Minijobs anzuheben und zu dynamisieren, würde dagegen zur Folge haben, dass die bereits jetzt sehr hohe Zahl an Minijobs und damit Menschen in prekärer Beschäftigung nochmals zunehmen würde. Diese Maßnahmen würden auch dazu beitragen, dass sich der im internationalen Vergleich überdurchschnittlich große Niedriglohnsektor in Deutschland weiter ausweitet.

Literaturverzeichnis

- Beckmann, Fabian (2020): Die soziale Sicherung geringfügig Beschäftigter: Zur Bedeutung individueller Erwerbspräferenzen in Zeiten flexibilisierter Arbeit. Zeitschrift für Sozialreform 66(2):99-127.
- Bonin, Holger, Anita Fichtl, Helmut Rainer, C. Katharina Spieß, Holger Stichnoth und Katharina Wrohlich (2013): Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht Nr. 40, S. 3–13.
- Bosch, Gerhard und Claudia Weinkopf (2016): Gleichstellung marginaler Beschäftigung. Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.
- Burauel, Patrick, Marco Caliendo, Markus M. Grabka, Cosima Obst, Malte Preuss, Carsten Schröder und Cortnie Shupe (2020): The Impact of the German Minimum Wage on Individual Wages and Monthly Earnings. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 240 (2-3), 201–231.
- Eurostat. (2021): Low-wage earners as a proportion of all employees (excluding apprentices) by educational attainment level. Last update: 08-02-2021. Abgerufen 11. Februar 2021, von http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_publi&lang=en.
- Grabka, Markus M. und Konstantin Göbler (2020): Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte? Bertelsmann Stiftung.

Grabka, Markus M., Carsten Braband und Konstantin Göbler (2020): Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession. DIW Wochenbericht Nr. 45, S. 841-847.

Minijobzentrale (2020a): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Minijobs. 2. Quartalsbericht 2020. Abgerufen 12. Februar 2021, von https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/quartalsberichte_archiv/2020/2_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Minijobzentrale (2020b): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Minijobs. 4. Quartalsbericht 2020. Abgerufen 12. Februar 2021, von https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/quartalsberichte_archiv/2020/4_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Schupp, Jürgen, Johannes Schwarze und Gert Wagner (1989): Geringfügige Beschäftigung. Eine Reform der gesetzlichen Regelungen ist wirtschafts- und sozialpolitisch sinnvoll. DIW-Wochenbericht 56(47):595-601.

Statistisches Bundesamt (2021): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort am 30.06. des Jahres für Frauen, Männer, insgesamt darunter Ausländer/-innen für die Jahre 1999 bis 2020. Abgerufen 16. Februar 2021, von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstätigkeit/Tabellen/insgesamt.html>

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

Walwei, Ulrich (2018): Raus aus der Minijob-Falle! Sieben Ansatzpunkte für Reformen. IAB-Forum (online verfügbar).