

Vom Minijob in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Vielfältige Projektansätze der Jobcenter



Foto: picture alliance/foodcollection

Durch Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. April 2003 wurde die geringfügige Beschäftigung neu geregelt: Die Geringfügigkeitsgrenze wurde von 325 € auf 400 €¹ monatlich angehoben, die bisherige Zeitgrenze einer maximalen Wochenarbeitszeit von bis zu 15 Stunden wurde aufgehoben. Seither hat die Anzahl der Minijobber/-innen sprunghaft zugenommen. Bundesweit stieg die Anzahl von geringfügig Beschäftigten auf fast 7,3 Millionen (März 2012), rd. 1,8 Millionen allein in Nordrhein-Westfalen; fast zwei Drittel der geringfügig Beschäftigten sind weiblich. Im Vergleich zu 2003 bedeutet dies einen Zuwachs von mehr als 30 Prozent, was deutlich macht, dass ein immer größeres Arbeitszeitvolumen in dieser Beschäftigungsform absolviert wird (Quartalsbericht Minijob-Zentrale 1/2012, S. 9).

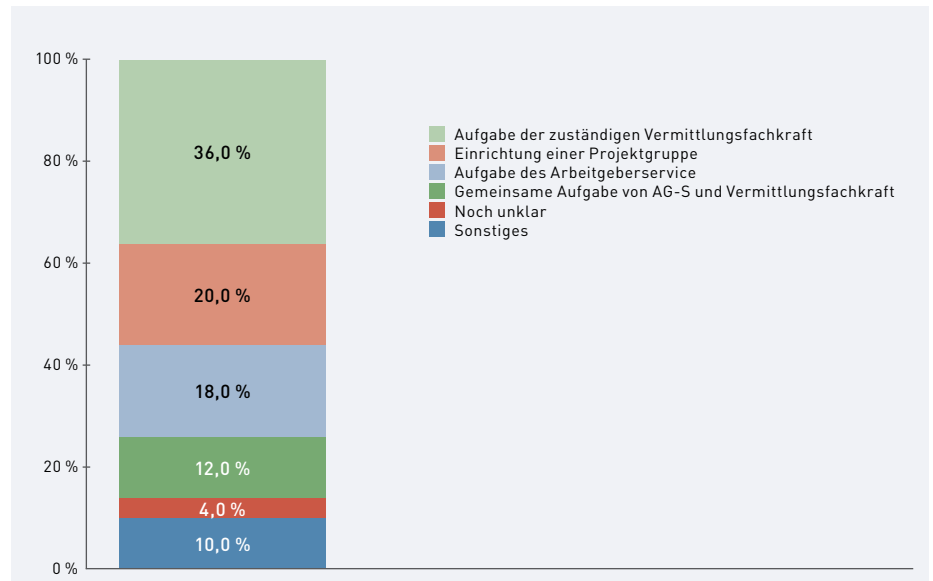
¹ Der Bundestag beschloss am 25.10.2012 mit der Mehrheit von Union und FDP, die bisherige 400-Euro-Grenze zum Jahreswechsel auf 450 Euro anzuheben.

In einzelnen Branchen (Grundstücks- und Wohnungswesen, Gastgewerbe) übersteigt die Anzahl der geringfügig Beschäftigten bereits die der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Längst sind Minijobs nicht mehr als bloßer „Zuverdienst“ zu einem festen Einkommen oder dem Haushaltseinkommen anzusehen, vielmehr stellen sie für einen Großteil der Minijobber/-innen die einzige eigenständige Verdienstquelle dar.

Diese Entwicklung hat gravierende individuelle, aber auch sozial- und arbeitsmarktpolitische Folgewirkungen. Denn obgleich für Minijobber rechtlich die gleichen Schutzvorschriften gelten wie für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, befinden sie sich vielfach in diskriminierenden Arbeitsverhältnissen: verbreitet sind Unterbezahlung (die Stundenlöhne liegen oftmals deutlich niedriger als für vergleichbare andere Beschäftigte), das Vorenthalten von Arbeitnehmerrechten (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsansprüche, Beteiligung an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen o. Ä.).

Zudem droht vielen Minijobbern, insbesondere Frauen, Altersarmut wegen zu geringen erworbene Ansprüche in der Sozialversicherung. Und nur ein Bruchteil der Minijobs fungiert als „Brücke in den Arbeitsmarkt“, wie das vom Gesetzgeber ursprünglich intendiert war bzw. propagiert wurde. Für viele geringfügig Beschäftigte, insbesondere Frauen, erweisen sich Minijobs insofern als eine berufliche Sackgasse (vgl. dazu ausführlich: Dingeldey/Sopp/Wagner in: WSI-Mitteilungen 1/2012, Schwerpunkttheft „Minijobs“).

Abb. 1: Organisationsstruktur der „Minijob“-Projekte in den Jobcentern



Eine eigenständige existenzsichernde Beschäftigung ist auf dieser Basis nicht möglich. Viele Minijobber sind daher als „Aufstocker“ dauerhaft auf den Bezug von ergänzenden Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen. Hier setzen die Jobcenter Bielefeld, Dortmund, Duisburg und Kreis Unna an, die sich Ende 2011 zu einer modellhaften Initiative zusammengeschlossen haben. Die Projekte der vier Jobcenter werden vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen unterstützt und evaluiert (Laufzeit: Januar 2012 bis Dezember 2013; siehe dazu auch „Faire Alternativen zu Minijob und Leiharbeit“ im G.I.B.-Info 2_2012, S. 42 ff.).

Gemeinsam ist allen Projekten das Anliegen, möglichst viele Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln und wechselseitig von den

Erfahrungen der anderen zu lernen und zu profitieren. Dahinter steht die Erfahrung, dass Minijobs keineswegs automatisch „Brücken in den ersten Arbeitsmarkt“ sind; um die angestrebte „Brücken“-Funktion zu aktivieren, erweist es sich vielfach als notwendig, dass erst einmal ein entsprechender Anstoß durch das Jobcenter gegeben wird.

Dabei geht es ausdrücklich nicht darum, die Beschäftigungsform Minijobs als solche auf den Prüfstand zu stellen. Unbestritten ist bei allen beteiligten Jobcentern, dass Minijobs in bestimmten Situationen (zum Abdecken von Spitzenarbeitszeiten, bei bestimmten Saisonarbeiten, bei regelmäßig anfallenden geringfügigen Tätigkeiten wie das Austragen von Zeitungen etc.) und für bestimmte Personengruppen eine sinnvolle Ergänzung darstellen können.

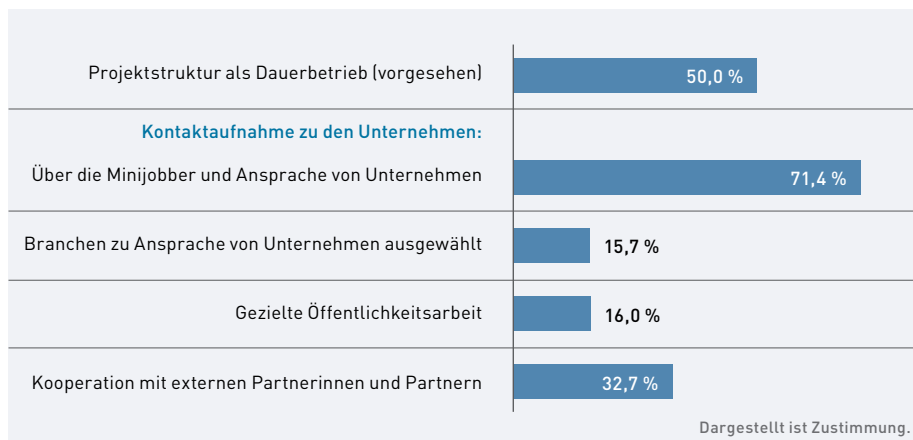
Erste Ergebnisse

Die Initiative wird wissenschaftlich begleitet durch die Soziale Innovation GmbH Dortmund in Kooperation mit der Sozialforschungsstelle/TU Dortmund („Evaluation der Projekte zur Umwandlung von 400-Euro-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Bielefeld, Dortmund, Duisburg sowie im Kreis Unna“). Aufgabe und Ziel der Evaluation ist es in erster Linie, die Erfahrungen der vier Projekte zu analysieren und zu dokumentieren, regelmäßige Austauschtreffen zu organisieren und den Transfer der Ergebnisse auf andere Jobcenter in Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen.

In einem ersten Schritt wurde im Frühjahr 2012 eine bundesweite schriftliche Erhebung durchgeführt, um zu eruieren, welche Erfahrungen andere Jobcenter mit Projekten zur Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemacht haben; ergänzt wurde diese Umfrage durch vertiefende Expertengespräche mit ausgewählten Jobcentern. Angeschrieben wurden zunächst über 400 Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft und in Trägerschaft der Kommune, von denen sich 188 Jobcenter an der Befragung beteiligt haben. Die hohe Rücklaufquote von 47 % verweist auf das große Interesse der Jobcenter an diesem Thema und an Informationen über die Erfahrungen, die mit der Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bisher gemacht worden sind.

In 51 Jobcentern (davon 13 in Nordrhein-Westfalen), so zeigen die Umfrageergeb-

Abb. 2: Vorgehensweise in den Projekten



nisse, werden resp. wurden zum Zeitpunkt unserer Befragung dazu Projekte durchgeführt, davon 32 Projekte laufend bzw. abgeschlossen und 19 Projekte konkret in Planung. Weitere 28 Jobcenter haben die Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in ihrem Alltagsgeschäft im Fokus, ohne dieses Thema ausdrücklich „projektförmig“ zu bearbeiten. Dabei ist die Organisationsstruktur der Projekte im Einzelfall recht unterschiedlich: Nur jedes fünfte der 51 Jobcenter gab an, dass eigene Projektteams eingerichtet wurden, bei den anderen ist die Umwandlung von Minijobs Aufgabe der Vermittlungsfachkräfte und/oder beim Arbeitgeberservice angesiedelt (siehe Abb. 1).

Etwa die Hälfte der Projekte sieht vor, die Aktivitäten zur Umwandlung von Minijobs in den Dauerbetrieb zu integrieren. Als sehr unterschiedlich erweisen sich zudem die Vorgehensweisen: So wird in den meisten Fällen von den Jobcentern Kontakt sowohl zu den Minijobbern als auch zu den Unternehmen aufgenommen (bewerber- und arbeit-

geberorientiertes Verfahren), wobei in der Regel branchenunabhängig vorgegangen wird (faktisch werden vor allem die „typischen“ Minijob-Branche Einzelhandel, Gastgewerbe, Reinigungsgewerbe, Lager/Logistik sowie kleinere Handwerksbetriebe angesprochen). Nur in wenigen Fällen gibt es eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit; auch Kooperationen mit externen Partnern, zum Beispiel mit der Wirtschaftsförderung, mit Kammern, Verbänden, ausnahmsweise auch mit Gewerkschaften, sind relativ wenig verbreitet (siehe Abb. 2).

Aus der breiten Palette von Modellen wurden vonseiten der Evaluation in einem nächsten Schritt exemplarisch 18 Projekte ausgewählt, mit denen – ergänzend zur schriftlichen Erhebung – ausführliche Gespräche geführt wurden, um herauszufinden, welche Akzente dort gesetzt werden und zu welchen Ergebnissen dies geführt hat. Mit Vorrang wurden dabei Projekte aus Nordrhein-Westfalen berücksichtigt.

Gemeinsames Anliegen, gemeinsame Herausforderungen

Auslöser, „Zündfunke“ für die Initiierung eines Projekts zur Umwandlung von Minijobs ist fast überall der rasante Anstieg von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in den letzten Jahren, kombiniert mit dem Anliegen der Jobcenter, die darin enthaltenen Beschäftigungspotenziale (Arbeitszeitvolumina der Unternehmen einerseits, Arbeitsvermögen resp. Aktivierbarkeit der Bewerber andererseits) stärker als Reservoir für eine umfassendere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Leistungsempfänger/-innen nach dem SGB II zu nutzen.

Die Befragungen machen deutlich, dass die meisten Projekte in erster Linie dazu dienen, die Integrationsquoten zu erhöhen sowie – an zweiter Stelle – Kosten der Grundsicherung (passive Transferleistungen) einzusparen. Dies entspricht im Wesentlichen den in den jährlichen Zielvereinbarungen festgelegten Steuerungszielen der Jobcenter (§ 48 b Abs. 3 SGB II): Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit, Vermeidung von langfristigen Hilfebezug. In einigen Fällen wird in diesem Zusammenhang explizit auf die vergleichsweise niedrigen Integrationszahlen am eigenen Standort verwiesen, die dort einen gewissen Handlungsdruck erzeugt haben. Ein besonderes Augenmerk gilt zudem dem Aufdecken oder Eindämmen von „Missbrauchsfällen“.

Alle Jobcenter, die sich dazu entschlossen haben, ein „Minijob“-Projekt durchzuführen, stehen vor der gemeinsamen Herausforderung, deutlich zu machen,

dass die Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Vorteile für alle Beteiligten erbringen kann. Idealerweise ergibt sich daraus eine Win-win-Situation für die Jobcenter wie für die Kunden (Unternehmen und Bewerber).

Dabei muss es sich keineswegs ausschließlich um materielle/finanzielle Vor- und Nachteile handeln. Vielmehr spielen dabei auch nicht-monetäre Aspekte wie Mitarbeiterbindung, Loyalitätsgewinn, Leistungssteigerung, Verbesserung des Teamgeistes etc. (auf Arbeitgeberseite), Erhöhung der Arbeitsmotivation, Sicherheit des Arbeitsplatzes, Gleichbehandlung mit anderen Mitarbeitern etc. (auf Arbeitnehmerseite) eine Rolle.

Gestaltungsspielräume der Jobcenter

Bei der Umsetzung der Projektansätze in den Jobcentern lassen sich unterschiedliche Herangehensweisen und Akzentsetzungen erkennen. Dies betrifft insbesondere deren Anliegen und Zielsetzungen, Zielgruppen, Ansprache- und Anreizkonzepte, Erfolgskriterien, Projektstrukturen und -organisation.

Zielgruppen: Relativ einheitlich ist die Bestimmung der Zielgruppen. Es geht um die Aktivierung von (arbeitsmarktnahen) Leistungsempfängern und -empfängerinnen im Nebenerwerb, sofern ihnen – aus individuellen Gründen – die Aufnahme einer umfangreicheren, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung möglich ist resp. zumutbar erscheint. Dabei wird deren grundsätzliche Bereitschaft zur Mehr-Arbeit vorausgesetzt.

Doch werden unterschiedliche Akzentuierungen vorgenommen. Die meisten Jobcenter wenden sich vor allem den kleineren Bedarfsgemeinschaften zu (1er oder 2er BGs), weil diese in der Regel leichter zu aktivieren sind als die großen. Teilweise werden primär Neukunden, teilweise werden grundsätzlich alle Bestandskunden in den Blick genommen. Außer den Beziehern und Bezieherinnen kleiner Nebenerwerbseinkommen (100 bis 400 Euro) werden in manchen Jobcentern auch Midijobber angesprochen.

Anliegen und Zielsetzungen: Die Zielsetzungen reichen von eher monetären Zielen (Einsparung von passiven Transferleistungen) bis zu überwiegend integrationsbezogenen, arbeitsmarktpolitischen Zielen (Erhöhung der Integrationsquoten, Schaffung von mehr sozialversicherungspflichtigen Stellen). Zudem werden die Aufdeckung von Missbrauchsfällen und/oder die Bekämpfung von Lohndumping als zentrale Ziele benannt. So hat sich das Jobcenter der Hansestadt Stralsund die Bekämpfung von Lohnwucher zum Ziel gesetzt und droht im Falle einer Aufdeckung von gesetzeswidrigem Lohndumping auch mit entsprechenden rechtlichen Konsequenzen (Arbeitsgerichtsprozesse).

Nicht überall steht dabei die Umwandlung von Minijobs im Vordergrund, sondern im Einzelfall kann auch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung zur Zielerfüllung beitragen. Für bestimmte Personengruppen (z. B. Mütter mit Kleinkindern, Leistungsempfänger/-innen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder sonstigen Vermittlungshemmnissen) wird bereits die Aufnahme einer Beschäfti-

gung in einem Minijob als ein positiver Schritt gewertet, der zu deren persönlicher Stabilisierung, aber auch zu einer finanziellen Entlastung der Grundversicherung beitragen kann.

Erfolgskriterien: Als wichtigstes Erfolgskriterium werden die Anzahl der umgewandelten Minijob-Stellen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung resp. die erreichten Integrationsquoten sowie die Höhe der eingesparten Transferleistungen genannt.

Auch Abmeldungen aus der Grundversicherung gelten vielfach als – indirekte – Erfolge der Nebenerwerbs-Aktionen, denn auch sie tragen zur Reduzierung der passiven Transferleistungen bei. Dies wird zum Beispiel in Bielefeld ausdrücklich als ein Erfolgskriterium gewertet und wurde in der kommunalen Zielvereinbarung entsprechend festgelegt.

Vielfach werden explizit auch „weiche“ Faktoren als Erfolgskriterien genannt. Die Aktivitäten des Jobcenters dienen – beispielsweise bei der Minijob-Börse in Duisburg – auch zur Intensivierung der Kontaktpflege mit lokalen Unternehmen und tragen zur „Imageverbesserung“ des Jobcenters bei. Insofern zählen keineswegs nur die im engeren Sinne „zählbaren“ Erfolge, sondern als positive Effekte gelten auch die Erhöhung der Zufriedenheit der Arbeitgeber und die Aktivierung und Motivierung der SGB-II-Kunden.

Argumentationslinien, Ansprache- und Anreizkonzepte: Die Bedeutung von finanziellen Förderinstrumenten wird von den Jobcentern recht unterschiedlich eingeschätzt. Vielfach werden Eingliede-



rungszuschüsse und Umwandlungsprämien als sinnvolle oder sogar notwendige Anreize angesehen, um Unternehmen (teilweise auch die Minijobber/-innen selbst) zu einer Umwandlung zu bewegen. Auch die Androhung von Sanktionen wird vielfach als Instrument eingesetzt.

Andere Jobcenter heben demgegenüber vor allem hervor, dass nachhaltige Integrationserfolge nur dann erzielt werden können, wenn es gelingt, entsprechende Einstellungs- und Verhaltensänderungen bei Arbeitgebern wie auch bei den Leistungsempfängern und -empfängerinnen zu erreichen, wenn sie also von der Sinnhaftigkeit einer Umwandlung selbst überzeugt sind. So wurde in Dortmund als Argumentationsleitfaden ein „Umwandlungsrechner“ entwickelt, der deutlich machen soll, dass sowohl Arbeitgeber wie Arbeitnehmer von einer Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kurzfristig wie langfristig Vorteile haben (können).

Insgesamt zeichnet sich ab, dass die Gefahr eines bloßen „Drehtüreneffektes“ umso größer ist, je stärker der rein formale Nachweis einer Optimierung von Integrationsquoten im Vordergrund steht.

Die nächsten Schritte

Ging es in den Umfragen bisher um die Sichtweise der Jobcenter, so stehen nun Befragungen von ehemaligen Minijobbern und -jobberinnen (im Leistungsbezug SGB II) und von Unternehmen an, in denen ehemalige Minijobber beschäftigt werden; sie werden kontinuierlich, projektbegleitend kontaktiert und interviewt. Im Zentrum stehen deren Erfahrungen und ihre Begründungen für erfolgreich verlaufene Umwandlungen (hemmende und fördernde Faktoren) sowie die Frage, wie aus deren Perspektive die Arbeitsvermittler und der Arbeitgeberservice der Jobcenter diesen Prozess beeinflussen und unterstützen können. Auch das Problem der

nachhaltigen Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung soll hier in den Blick genommen werden.

Des Weiteren wird ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten vier Jobcentern organisiert. Gerade von den Projektmitarbeitenden der operativen Ebene wird ein solcher fach-

licher Austausch als ein wichtiges Unterstützungs- und Reflexionsinstrument ihres Alltagsgeschäftes geschätzt. Und schließlich stehen Dokumentenanalysen und die Auswertung von Daten auf der Agenda; sie sollen dazu beitragen, die Projektergebnisse, auch in ihrer standortspezifischen Unterschiedlichkeit, zu evaluieren und darzustellen.

ABSTRACT

Viele Minijobber sind als „Aufstocker“ dauerhaft auf den Bezug von ergänzenden Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen. Hier setzen die Jobcenter Bielefeld, Dortmund, Duisburg und Kreis Unna an, die sich Ende 2011 zu einer modellhaften Initiative zusammengeschlossen haben und vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen unterstützt und evaluiert werden. Gemeinsam wollen alle Projekte möglichst viele Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umwandeln und von den Erfahrungen der anderen lernen. Die Initiative wird wissenschaftlich begleitet durch die Soziale Innovation GmbH Dortmund in Kooperation mit der Sozialforschungsstelle/TU Dortmund. Die Autorinnen stellen erste Erfahrungen der Minijob-Projekte vor.

ANSPRECHPARTNER IN DER G.I.B.

Arnold Kratz, Tel.: 02041 767-209, E-Mail: a.kratz@gib.nrw.de

LINK

Erste Ergebnisse der Evaluation („Zentrale Ergebnisse der bundesweiten Jobcenterbefragung“ sowie die „Kurzpräsentation ausgewählter Projekte zur Umwandlung von 400-Euro-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“) können im Internet unter folgender Adresse heruntergeladen werden: <http://www.soziale-innovation.de/ortogo3/projects/sinnovation/news/detail/273/>

AUTORINNEN

Dr. Cordula Sczesny

Melanie Böwing-Schmalenbrock

Soziale Innovation GmbH

Deutsche Straße 10

44339 Dortmund

Tel.: 0231 880 864-12

E-Mail: sczesny@soziale-innovation.de

Dr. Gertrud Kühnlein

Sozialforschungsstelle

Technische Universität Dortmund

Evinger Platz 17

44339 Dortmund

Tel.: 0231 8596-226