



Information für den Ausschuss
Arbeitnehmerkammer Bremen

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung - BT-Drucksache 20/1408

Siehe Anlage

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung¹

Zusammenfassung

Der gesetzliche Mindestlohn hat sich in Deutschland als Instrument der Lohnregulierung im Niedriglohnsektor bewährt. Die von manchen Seiten befürchteten negativen Auswirkungen auf das sozialversicherte Beschäftigungsvolumen oder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sind ausgeblieben. Die Arbeitnehmerkammer begrüßt ausdrücklich die gesetzliche Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde, da die aktuelle Höhe von 9,82 Euro pro Stunde nicht existenzsichernd ist und sich zudem der Abstand zwischen Mindestlohn und Tariflöhnen bzw. den Durchschnittslöhnen vergrößert hat.

Die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro auf 520 Euro und ihre dynamische Anpassung an die künftige Höhe des Mindestlohns sieht die Arbeitnehmerkammer dagegen aus arbeitsmarktpolitischer Sicht kritisch. Denn dadurch werden der Geltungsbereich der umstrittenen geringfügigen Beschäftigung erweitert sowie die bereits heute bestehenden und vielfach belegten Problemlagen vergrößert. Immerhin sind diverse Schutzmechanismen für jene vorgesehen, die nun infolge der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze in die unversicherte Geringfügigkeit fallen.

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt, dass parallel zur Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze bestehende Fehlanreize gegen die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung reduziert werden. Da der dafür eigentlich angemessene Ansatzpunkt in Form der bei Steuern und Abgaben weiter privilegierten „Minijobs“ unangetastet bleibt und deren Geltungsbereich sogar ausgeweitet wird, soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf am anschließenden Übergangsbereich angesetzt werden. Das vorgesehene Verzahnungsmodell beseitigt sinnvollerweise zumindest den Fehlanreiz qua SV-Beitragslast (der steuerliche

¹ Gegenstand ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.02.2022 mit geplantem Inkrafttreten am 01.10.2022.

besteht nach wie vor). Die Arbeitnehmerkammer bewertet den höheren Beitragssatz für Arbeitgeber nicht nur aus Anreizperspektive positiv, sondern auch deshalb, weil dadurch strukturelle Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungen gemindert werden.

Für verbesserte Arbeitsmarktteilhabe, guten Sozialversicherungsschutz und die Stärkung der Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs schlägt die Arbeitnehmerkammer insbesondere folgende Maßnahmen vor:

- ▶ Der Anpassungsmechanismus für die Höhe des Mindestlohns sollte um das Kriterium des Erreichens von mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns ergänzt werden. (1.2)
- ▶ Die Durchsetzung des Mindestlohns sollte gestärkt werden. (1.3)
- ▶ Minderjährige ohne Berufsabschluss und Langzeitarbeitslose sollten in die Schutzwirkung des Mindestlohns einbezogen werden. (1.4)
- ▶ Das Tarifsystem sollte durch erleichterte Allgemeinverbindlichkeit gestärkt werden. (1.5)
- ▶ Perspektivische Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze und Abschaffung der Steuer- und Abgabenprivilegierung der geringfügigen Beschäftigung als Nebentätigkeit (2.1)
- ▶ Steuerrechtliche Fehlanreize im Splitting- und Lohnsteuerklassensystem sowie bei der Familienversicherung sollten abgebaut werden. (3.1)
- ▶ Strukturelle Mindereinnahmen sollten durch Steuermittel ausgeglichen werden, solange kein volles Beitragsaufkommen gesichert ist. (3.2)
- ▶ Zur Vermeidung stark steigender Grenzbelastungen könnte perspektivisch auch der Übergangsbereich dynamisiert werden. (3.3)

Grundsätzliche Anmerkungen

Deutschland hat bis heute einen der größten Niedriglohnsektoren in Europa. Diese Entwicklung ist das Ergebnis der Marktliberalisierung und umfangreicher Deregulierungen in den 1990er und 2000er Jahren. Im Ergebnis sind niedrig entlohnte und weniger geschützte Zonen des Arbeitsmarkts entstanden. Bausteine dieser Politik waren das Lockern der Tarifbindung – wurden Anfang der 1990er Jahre die Löhne von etwa 80 Prozent der Beschäftigten von Tarifverträgen definiert, sind es heute noch etwa 50 Prozent – ebenso wie die Förderung prekärer Beschäftigungsformen. Dazu gehörte die Neuordnung der

geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2003. Mit ihr wurden die sogenannten Minijobs eingeführt, die ganz überwiegend im Niedriglohnsektor angesiedelt sind und darüber hinaus - sozialrechtlich de jure und arbeitsrechtlich de facto - elementare Schutzfunktionen vermissen lassen, die nach bisher geltenden normativen Übereinkünften ungeteilt allen abhängig Beschäftigten zustehen sollten. Minijobs nehmen daher eine singuläre, der hiesigen Arbeitsmarktordnung dem Grunde nach fremde Position im Gesamtgefüge ein.

Der mit dem 1. Januar 2015 eingeführte allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn hat schließlich eine untere Haltelinie im Niedriglohnsektor eingezogen. Durch die allgemeine Einkommensentwicklung ist seitdem der Abstand zu den Tariflöhnen wieder gewachsen. Die Armutsrisiken der auf Mindestlohnniveau beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind dagegen aber nicht durchgreifend gemindert worden. Deshalb wurde die Notwendigkeit nach einer Umgestaltung zu einem sogenannten Living Wage sichtbar, die einen Lohn umfasst, der nicht allein die Existenz absichert, sondern eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand ermöglicht. Es ist sehr zu begrüßen, dass sich dieser Diskurs im vorliegenden Gesetzentwurf widerspiegelt.

Teilhabe bemisst sich nicht allein in einem angemessenen Einkommen. Auch soziale Sicherheit und individuelle Ansprüche durch Rechte und deren Durchsetzbarkeit sind in einer Arbeitsgesellschaft Wesensmerkmale gesellschaftlicher Anerkennung. Der Reformweg bei Mindestlohn und insbesondere bei den Minijobs ist daher noch nicht zu Ende. Dass insbesondere vielen Frauen diese Anerkennung verwehrt bleibt – 60 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnsektor sind Frauen und auch in den weitgehend ungeschützten Minijobs sind sie mehrheitlich vertreten – muss als weiterer Hinweis auf Handlungsbedarf gelten.

Langfristig sollten alle Erwerbsverhältnisse zu adäquatem Sozialschutz in umfassenden Erwerbs- bzw. Bürgerversicherungen mit fairer Lastenverteilung führen. Im gegenwärtigen System mit weitgehenden „Arbeitnehmersozialversicherungen“ und beitrags- wie sicherungsfreien Zonen sind hingegen nicht nur unangemessene Verteilungseffekte zulasten der breiten Arbeitnehmerschaft, sondern auch – vor allem für Ehepartnerinnen und Ehepartner – Fehlanreize gegen nennenswerte Beschäftigung angelegt. Anpassungen der Beitragsbemessung und -tragung im unteren Einkommensbereich könnten diese Probleme zumindest teilweise reduzieren, bis sie durch Strukturreformen grundsätzlich gelöst werden.

1. Anhebung des Mindestlohns

Der zum 01.01.2015 eingeführte allgemeine gesetzliche Mindestlohn wurde zunächst vom Gesetzgeber auf 8,50 Euro pro Stunde festgelegt und sollte fortan auf Vorschlag der ständigen Kommission der Tarifpartner (Mindestlohnkommission) im Zweijahresrhythmus und „nachlaufend an der Tarifentwicklung“ orientiert angepasst werden, wovon mitunter abgewichen wurde. Mittlerweile liegt der gesetzliche Mindestlohn bei 9,82 Euro und wird

zum 01.07.2022 auf 10,45 Euro angehoben. Vorgesehen ist nun, seine Höhe zum 01.10.2022 noch einmal gesetzlich auf 12 Euro festzuschreiben (§ 1 Abs. 2 S. 1 MiLoG-E) und das reguläre Kommissionsverfahren wieder ab dem 01.07.2023 (Kommissionsbeschluss) bzw. 01.01.2024 (entsprechende Anpassung des Mindestlohns durch BReg-Rechtsverordnung) aufzunehmen (§ 9 Abs. 1 S. 1 MiLoG-E).

1.1. Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns erfolgte im Jahr 2015 mit 8,50 Euro pro Stunde auf einem niedrigen Ausgangsniveau. Es lag damals deutlich unter der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Bruttomedianlohns und nach Berechnungen von Eurostat sogar unter der Armutsschwelle von 50 Prozent des monatlichen Bruttomedianlohns. Mehrere Erhöhungen haben bis heute nicht dazu geführt, das Mindestlohniveau über die Armutsschwelle zu heben: Die aktuell 9,82 Euro pro Stunde entsprechen gegenwärtig 47,8 Prozent des Bruttomedianlohns in Deutschland (Eurostat 2022).² Als ein international anerkanntes Kriterium für die sozioökonomische Angemessenheit von Mindestlöhnen gilt die relative Einkommensposition der Mindestlohnempfänger*innen zu den übrigen Beschäftigten. Dabei gelten mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns als Richtwert. Darauf bezieht sich auch die Europäische Kommission in ihrem Entwurf für eine Europäische Mindestlohnrichtlinie, die voraussichtlich noch in diesem Jahr verabschiedet wird.³ Mit einem Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde wird die gesetzliche Lohnuntergrenze diesen Richtwert in Deutschland etwa erreichen. Dadurch würde der Mindestlohn die Armutzone verlassen, das Existenzminimum überschreiten und gesellschaftliche Teilhabe stärken. Die Arbeitnehmerkammer begrüßt die ausdrückliche Bezugnahme der Bundesregierung auf diesen Richtwert in der Gesetzesbegründung und betrachtet die Anpassung der Mindestlohnhöhe auf 12 Euro durch den Gesetzgeber als positiven Schritt.

1.2. Anpassungsmechanismus für die Höhe des Mindestlohns

Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro durch den Gesetzgeber stellt den Anschluss an das allgemeine Lohngefüge zum jetzigen Zeitpunkt her. Doch das grundsätzliche Problem des gesetzlichen Anpassungsmechanismus für die Höhe des Mindestlohns bleibt weiter ungelöst.

Die Höhe des Mindestlohns soll sich nach § 9 MiLoG an der Tarifentwicklung orientieren, an die sie alle zwei Jahre „nachlaufend“ angepasst werden soll. Diese Regelung

² Vgl. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_MW_AVGR2_custom_2148664/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=6be85813-0f83-4c58-8104-a535c895ea4f. Sowie https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/02/PD22_N008_62.html;jsessionid=E7B87DFBDD2DEF3DBEFF6211492AC79.live?22.

³ Vgl. COM (2020): Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union.

unterstreicht, dass die Lohnpolitik in Deutschland auch bezogen auf einen gesetzlichen Mindestlohn in der Verantwortung der Tarifvertragsparteien bleiben und nicht vom Staat bestimmt werden soll. Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission konkretisiert dahingehend, dass die Anpassung des Mindestlohns im Regelfall gemäß der Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren erfolgen soll. Die Festlegung des Anpassungsmechanismus auf die nachlaufende Tarifentwicklung und zugleich einen zweijährigen Anpassungsrhythmus hat zwangsläufig dazu geführt, dass der Rückstand der gesetzlichen Lohnuntergrenze zu den Tariflöhnen kontinuierlich gewachsen ist. Damit konnte ein wichtiges Ziel des geltenden Gesetzes nicht erreicht werden.

Ohne den Anpassungsmechanismus für die Höhe des Mindestlohns zu verändern, wird sich im Laufe der kommenden Jahre die Schere zwischen Mindestlohn und Tariflöhnen unweigerlich erneut öffnen. Diese Entwicklung ließe sich zumindest abbremsen, wenn der Anpassungsrhythmus für die Mindestlohnhöhe auf ein Jahr verkürzt würde. Zusätzlich empfiehlt die Arbeitnehmerkammer, in das Mindestlohngesetz als neues Anpassungskriterium das Erreichen von mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns für Vollzeitbeschäftigte aufzunehmen. Dies war in einem gemeinsamen Eckpunktpapier des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums der Finanzen vom Frühjahr 2021 bereits als sachgerechte Lösung angekündigt.⁴ Dadurch würde – eine angemessene Höhe der allgemeinen Lohnniveaus vorausgesetzt – ein dauerhaft armutsfestes Niveau des Mindestlohns abgesichert werden. Zugleich würden die Handlungsspielräume der Mindestlohnkommission erweitert und die Kommission wäre in ihrer Bedeutung gestärkt.

1.3. Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns

Wie gut das Mindestlohngesetz seine allgemeine Schutzfunktion de facto erfüllen kann, hängt nicht zuletzt von einem starken staatlichen Durchsetzungsinteresse ab.

Die Evaluierung des Mindestlohngesetzes nach § 23 MiLoG hat gezeigt, dass die bisherige Kontrolldichte unzureichend ist. Zuletzt lag die Wahrscheinlichkeit für Betriebe, von der beim Zoll angesiedelte und für die Kontrollen zuständigen „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) geprüft zu werden, bei 0,030 Prüfungen pro Betrieb.⁵ Das ist nicht ausreichend. Die Arbeitnehmerkammer empfiehlt die Aufstockung des Personals bei der FKS, um eine deutlich höhere Kontrolldichte zu erreichen.

⁴ Vgl. BMAS / BMF (2021): Fairer Mindestlohn – Starke Sozialpartnerschaft. Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung, 5. März 2021.

⁵ Vgl. Ehrentraut, Oliver et.al (2020): Gesamtbericht zur Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngesetz. Forschungsbericht 558, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Dezember 2020.

Die Evaluierung hat zudem Umgehungstatbestände aufgezeigt wie unrealistisch hohe Leistungsvorgaben, ungerechtfertigte Anrechnung von Kost und Logis auf den Lohn, Verrechnung der Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen oder die ungerechtfertigte Inanspruchnahme beispielsweise der Praktikumsregelung. Der mit Abstand häufigste Umgehungstatbestand ist aber die unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit. Die Arbeiterkammer drängt deshalb auf verbesserte Arbeitszeitaufzeichnungs- und Dokumentationspflichten, die eine tagesaktuelle Prüfung ermöglichen. Entsprechende Veränderungen sind in der Mindestlohnaufzeichnungsverordnung aufzunehmen. Die Arbeiterkammer empfiehlt zudem die Stärkung der individuellen und kollektiven Durchsetzungsmöglichkeiten für Beschäftigte. Denn die strukturelle Unterlegenheit im Arbeitsvertragsverhältnis zulasten der einzelnen Arbeitnehmerin und des einzelnen Arbeitnehmers ist im Niedriglohnsegment besonders spürbar. Auch gelten die Zugangsbarrieren zu den Institutionen des Rechtsschutzes hier als hoch, weil Beschäftigte, die Schutzrechte wie den Mindestlohn aktiv einfordern, dadurch Nachteile befürchten müssen.

Die Arbeiterkammer schlägt deshalb vor, die Institutionalisierung einer staatlichen Beschwerdestelle in das Gesetz aufzunehmen, die bei der FKS als der zuständigen Prüfbehörde einzurichten ist. Eine plausible Beschwerde würde dann eine unmittelbare Prüfung und bei Verstößen auch Vollstreckungs- und Strafbescheide auslösen. Die Arbeiterkammer fordert zudem schon seit langem die Verbesserung der kollektiven Durchsetzungsmöglichkeiten im Arbeitsrecht durch Einführung eines Verbandsklagerechts. Eine allgemeine oder auch eine spezifische Regelung im MiLoG zur Zulassung von Verbandsklagen würde dabei unterstützen, die Rechtsvorschriften des Mindestlohngesetzes effektiv durchzusetzen.

1.4. Begrenzung des Anwendungsbereichs des Mindestlohns

Das Mindestlohngesetz regelt Mindestarbeitsbedingungen, die für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten müssen. Der Gesetzgeber hat aber durch eine Begrenzung des persönlichen Anwendungsbereichs nach § 22 MiLoG bestimmte Gruppen von den Schutzwirkungen des Gesetzes ausgeschlossen. Dies betrifft Minderjährige ohne Berufsabschluss (§ 22 Abs. 2, 1. Alt. MiLoG) und Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung (§ 22 Abs. 4 Satz 1 MiLoG). Schon bei Einführung des Mindestlohns war dies aus Sicht der Arbeiterkammer nicht sachgerecht. Inzwischen ist durch die Evaluierung belegt, dass die vom Gesetzgeber intendierten Steuerungswirkungen jeweils nicht eingetreten sind. Es empfiehlt sich, diese Ausnahmen im Zuge eines Gesetzesvorhabens zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn aufzuheben.

1.5. Stärkung des Tarifsystems

Der große Niedriglohnsektor in Deutschland ist nach allgemeiner Auffassung ein Ergebnis der Erosion der Tarifbindung, die wesentlich durch die anhaltende Tariffucht der Arbeitgeberseite angetrieben ist. Insbesondere in den klassischen Niedriglohnbranchen wird zumeist nur eine Minderheit der Beschäftigten durch einen Tarifvertrag geschützt. Deshalb ist der Lohnschutz durch einen gesetzlichen Mindestlohn überhaupt erst nötig geworden. Der beste Schutz sind jedoch Tarifverträge.

Vor diesem Hintergrund war die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns Teil des Tarifautonomiestärkungsgesetzes. Die Bundesregierung sollte aus Sicht der Arbeitnehmerkammer neben der Anpassung der Höhe des Mindestlohns Maßnahmen zur Stärkung des Tarifsystems ergreifen, um den weiteren Rückgang der Tarifbindung zu stoppen. Hierzu gehört die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen als wichtiger Mechanismus, um die marktprägende Wirkung von Tarifverträgen zu unterstützen, dem Verdrängungswettbewerb über niedrige Lohnkosten Einhalt zu gebieten und den Niedriglohnsektor zu verkleinern. Die Arbeitnehmerkammer empfiehlt unter anderem das faktische Vetorecht der Arbeitgeber zu neutralisieren, indem gemeinsam durch die zuständigen Tarifvertragsparteien eingebrachte Anträge auf Allgemeinverbindlichkeit durch den Tarifausschuss nur noch mit Mehrheit abgelehnt werden können.

2. Anhebung und Dynamisierung der Minijobgrenze

Eine nicht nur kurzfristig ausgeübte Beschäftigung gilt bislang dann als „geringfügig“, wenn das regelmäßige monatliche Bruttoentgelt 450 Euro nicht übersteigt. § 8 Abs. 1a SGB IV-E sieht nun vor, diese gesetzlich fixierte Grenze im Zuge der geplanten Mindestlohnerhöhung ebenfalls anzuheben und fortan anhand der Mindestlohnentwicklung zu dynamisieren. Dazu wird eine Wochenarbeitszeit von zehn Stunden zugrunde gelegt, sodass sich für die Berechnung der neuen Geringfügigkeitsgrenze folgende Formel ergibt:

$$\text{Mindestlohn} * 10 * 13 \text{ [Wochen pro Quartal]} / 3$$

Entsprechend der Erhöhung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro werden Minijobs also planmäßig ab dem 01.10.2022 bis zu einem regelmäßigen Arbeitsentgelt von 520 Euro möglich sein. Eine weitere Anpassung gäbe es analog dazu zum Jahresbeginn 2024.

Durch die erhebliche Anhebung der Minijobgrenze werden absehbar einige Personen, die bislang noch im Übergangsbereich sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, ohne weitere Anpassungen in die Geringfügigkeit fallen. Diesbezüglich sind diverse

Übergangsregelungen vorgesehen, sofern das jeweilige Beschäftigungsverhältnis tatsächlich bereits vor dem 01.10.2022 bestand:

Erstens bleiben Betroffene – aber nur für die konkrete Beschäftigung und befristet bis zum 31.12.2023 – in der ALV, GKV und SPV pflichtversichert, sofern sie keinen Antrag auf Befreiung stellen. Die Beiträge bemessen sich in diesen Fällen anhand der bisherigen Regelungen (s. u.) für den Übergangsbereich (§ 454 Abs. 2 und 3 SGB III-E, § 134 SGB IV-E, § 7 Abs. 2 und § 226 Abs. 5 SGB V-E, § 249 Abs. 4 SGB V-E, § 57 Abs. 1 S. 1 SGB XI-E).

Zweitens wird ebenfalls bis zum Jahresende 2023 der Rentenversicherungsbeitrag jener Personen, die in Privathaushalten beschäftigt sind und qua Neuregelung in den Minijob fallen, dort aber nicht aus der GRV-Pflicht herausoptieren, nach der gewohnten Regelung bemessen (§ 276b SGB VI-E). Damit wird sichergestellt, dass ihre Beitragsbelastung nicht merklich auf 13,6% (GRV-Beitragsanteil für Minijobber:innen in Privathaushalten) ansteigt, sondern bei gut 10% verbleibt.

Drittens gelten Personen in Altersteilzeit weiterhin als versicherungspflichtig beschäftigt, wenn sie aufgrund der anstehenden oder weiterer Mindestlohnanhebungen eigentlich nur noch als Minijobber:innen einzustufen wären (§ 15j AltTZG-E). Voraussetzung ist, dass die Beschäftigung anhaltend ausreichen würde, eine Versicherungspflicht nach bisherigem Recht zu begründen.

Um auch zukünftig allen geringfügig Beschäftigten grundsätzlich eine beitragsfreie Mitversicherung in der GKV und SPV zu ermöglichen, wird darüber hinaus § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SGB V wieder entsprechend ergänzt. Schließlich gilt fortan die dynamisierte Geringfügigkeitsgrenze als Mindestbemessungsgrundlage für freiwillig Versicherte und Selbständige in der GRV (§ 162, 163 und 167 SGB VI-E).

2.1. Arbeitsmarktpolitische Bewertung der Minijobs und ihrer Ausweitung

Die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro auf 520 Euro und ihre dynamische Anpassung an die künftige Höhe des Mindestlohns sieht die Arbeitnehmerkammer aus arbeitsmarktpolitischer Sicht kritisch. Durch die Forschung sind die **negativen arbeitsmarktpolitischen und erwerbsbiografischen Effekte** der sogenannten Minijobs vielfach belegt. So verdrängen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sozialversicherungspflichtige Stellen,⁶ sind sehr häufig im Niedriglohnsektor angesiedelt⁷ und erweisen sich nur selten als Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung,

⁶ Vgl. Collischon, Matthias; Cygan-Rehm, Kamila; Riphahn, Regina T. (2021): Minijobs in Kleinbetrieben: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird verdrängt. In: IAB-Forum 20. Oktober 2021, <https://www.iab-forum.de/minijobs-in-kleinbetrieben-sozialversicherungspflichtige-beschaefigung-wird-verdraengt/>, Abrufdatum: 8. März 2022.

⁷ Vgl. Markus M. Grabka und Konstantin Göbler (2020): Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte? Bertelsmann Stiftung.

sondern als Sackgasse.⁸ Zudem bringen sie für die Beschäftigten zahlreiche Nachteile mit sich. Ihnen werden häufig Arbeitnehmerrechte vorenthalten⁹ und in Krisenzeiten erweisen sich die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in doppelter Weise als unsicher, weil sie schnell abgebaut werden, die soziale Absicherung aber deutlich geringer ausgeprägt ist als in sozialversicherten Beschäftigungsformen.¹⁰ Für Frauen erweisen sich Minijobs häufig als Falle, weil sie oft unter ihrem Qualifikationsniveau im Niedriglohnsegment beschäftigt sind.¹¹

Durch die von den Arbeitgebern zu entrichtenden Pauschalabgaben für Steuer und Sozialversicherung sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse eine im Verhältnis teure Beschäftigungsform. Kostenvorteile auf Arbeitgeberseite spielt die Rechtskonstruktion erst dann aus, wenn arbeitsrechtliche Regelungen wie die Gewährung von bezahltem Urlaub oder die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall nicht eingehalten werden. Auch das Risiko, dass die Auszahlung des Mindestlohns umgangen wird, ist bei geringfügiger Beschäftigung deutlich erhöht.¹²

In der Gesamtsicht sind Minijobs aus Sicht der Arbeitnehmerkammer eine Beschäftigungsform, die die Schutzstandards von Arbeitsrecht und Sozialversicherungen unterminiert bzw. absenkt. Die Arbeitnehmerkammer setzt sich deshalb seit langem dafür ein, die Steuer- und Abgabenprivilegierung der geringfügigen Beschäftigung als Nebentätigkeit aufzuheben und die Geringfügigkeitsgrenze schrittweise abzusenken, um für möglichst viele Beschäftigte eine bessere soziale und rechtliche Absicherung zu erreichen.¹³ Auch das allmähliche relative Abschmelzen der Geringfügigkeitsgrenze durch Erhöhung des Mindestlohns wäre ein gangbarer Weg gewesen. Durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze und ihre Dynamisierung werden stattdessen der Geltungsbereich der Minijobs erweitert und die bereits heute bestehenden Problemlagen vergrößert. Die Arbeitnehmerkammer bedauert, dass hier eine Chance zur Reform dieser umstrittenen Beschäftigungsform verstreicht.

Umso wichtiger ist es, Regelungen zu treffen, die die negativen arbeitsmarktpolitischen Effekte der Minijobs eindämmen, die Aufnahme einer sozialversicherungsrechtlichen

⁸ Vgl. Walwei, Ulrich (2021): Geringfügige Beschäftigung: Ausweiten oder Abschaffen? Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 22.2.2021. (IAB-Stellungnahme, 01/2021), Nürnberg.

⁹ Vgl. Fischer, Gabriele et.al. (2015): Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten. Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung. IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Endbericht 13. Juli 2015.

¹⁰ Vgl. Grabka, Markus M., Braband, Carsten, Göbler, Konstantin (2020): Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession. In: DIW Wochenbericht 45/2020.

¹¹ Vgl. Wippermann, Carsten (2012): Frauen im Minijob. Motive und (Fehl)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Sowie Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2017): Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung.

¹² Vgl. Patrick Burauelet al. (2020): The Impact of the German Minimum Wage on Individual Wages and Monthly Earnings. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 240 (2–3), 201–231. Sowie Pusch, Toralf; Seifert, Hartmut (2017): Mindestlohngesetz. Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne. WSI Policy Brief 01/2017.

¹³ Vgl. Geraedts, Regine (2013): Minijobs. Umfassende Reform notwendig. In: Arbeitnehmerkammer (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen. Bremen 2013.

Beschäftigung fördern und verhindern helfen, dass Minijobs als Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse missbraucht werden.

Zwar ist daran gedacht, befristete Auffangregelungen für Beschäftigten zu finden, die durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze unverschuldet ihren Status als Pflichtversicherte verlieren würden, weil sie unversehens unter der neu gezogenen Grenze liegen. Ungelöst bleiben aber die aufgezeigten arbeitspolitischen Probleme wie die Verdrängung sozialversicherungspflichtiger durch geringfügige Beschäftigung und das verbreitete Vorenthalten von Arbeitnehmerrechten im Geringfügigkeitssegment. Die Arbeitnehmerkammer empfiehlt die Evaluierung der Wirkung der Reform insbesondere mit Blick auf die beschriebenen Problemfelder.

3. Reform des Übergangsbereichs

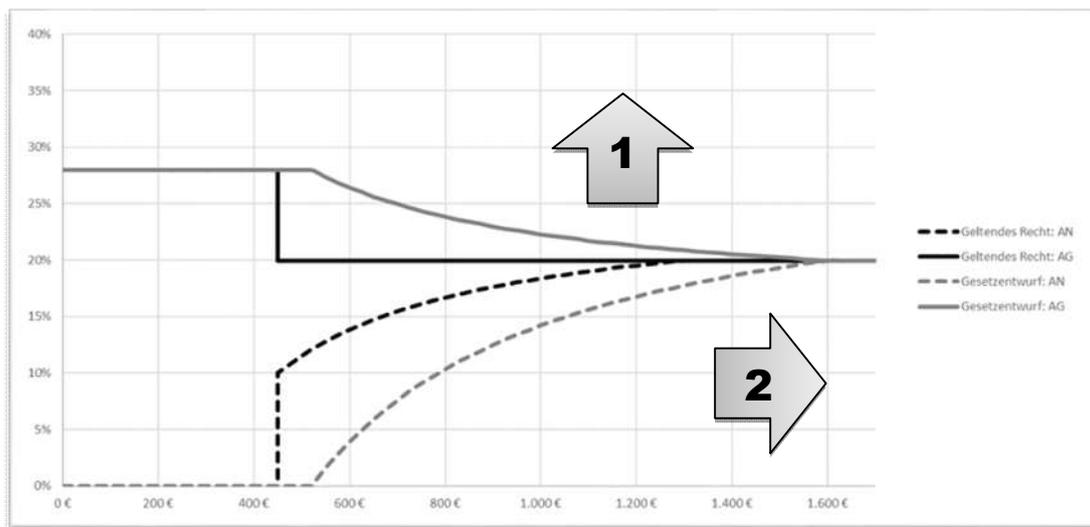
Der Übergangsbereich (bis 2019 offiziell: „Gleitzone“) dient der Abmilderung deutlicher Belastungssprünge zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Sind Minijobs für Beschäftigte üblicherweise komplett steuer- und beitragsfrei,¹⁴ so fallen bei regulärer Sozialversicherungspflicht durchschnittlich Abgaben in Höhe von 19,975% (ggf. zuzüglich SPV-Zuschlag bei Kinderlosigkeit) ab dem ersten Euro an. In der Folge kommt es beim Übergang vom Minijob in die SV-Pflicht zu einem erheblichen Nettoverlust, der bei 450,01 Euro Bruttoverdienst ohne weitere Sonderregelungen gegenwärtig knapp 90 Euro betragen würde. Das Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze wird also schon ungeachtet der u. U. eintretenden Lohnsteuerbelastung mit einem finanziellen Absturz „bestraft“, und bei konstantem Beitragssatz müsste das dann erreichte Bruttoeinkommen mehr als 560 Euro betragen, um nur das ungefähre Ausgangsniveau zu erreichen. Insofern besteht ein erheblicher Fehlanreiz gegen die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aus dem Minijob heraus.

Die 2003 eingeführte Gleitzone reduziert dieses Problem, ohne aber die Beitragsfreiheit der Minijobs als eigentliche Ursache anzutasten. Dazu wird bislang nach einer speziellen Formel (§ 163 Abs. 10 SGB VI) ein fiktives, reduziertes Bemessungsentgelt berechnet. Für dieses wird ein Gesamtbeitrag ermittelt, wovon der Arbeitgeberbeitrag auf das tatsächliche Bruttoentgelt abgezogen wird. Resultat ist ein deutlich geringerer Arbeitnehmerbeitrag auf den sogenannten „Midijob“, sodass die Gesamtbelastung aufseiten der Beschäftigten bei einem Bruttoverdienst von 450,01 Euro immerhin auf rund 45 Euro reduziert wird. Ausgehend von dieser Halbierung steigt der Beitragsanteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fortan stetig an, um mit Ende des Übergangsbereichs die übliche Parität zu erreichen (siehe gestrichelte schwarze Linie in der folgenden Abb. 1).

¹⁴ Nach wie vor verbleiben nur etwa 20% aller geringfügig Beschäftigten umfassend in der GRV und erwerben durch einen Eigenbeitrag von derzeit 3,6% – zusätzlich zum ohnehin anfallenden Arbeitgeberbeitrag in Höhe von 15% – vollständige Ansprüche (Angaben für gewerbliche Beschäftigungsverhältnisse).

zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung

Abb. 1: Durchschnittliche SV-Beitragssätze auf Bruttolöhne: Status quo, Gesetzentwurf und Perspektiven



3.1. Bemessung und Tragung der Sozialversicherungsbeiträge

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf wird die Beitragsbemessung qua Gleitzone nun in zweifacher Weise reformiert. Zum einen ist geplant, den 2019 deutlich von 850 Euro auf 1.300 Euro ausgeweiteten Übergangsbereich nochmals merklich auszudehnen – nunmehr bis zu einem Bruttomonatsentgelt von 1.600 Euro (§ 20 Abs. 2 SGB IV-E). Anders als bei der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze ist dabei allerdings keine Dynamisierung vorgesehen, stattdessen wird der Nominalbetrag weiterhin fest im Gesetz verankert.

Zum anderen wird die Tragung der Sozialversicherungsbeiträge im Übergangsbereich grundsätzlich geändert. Zwar bleibt es bei der Berechnung fiktiver Bemessungsentgelte, allerdings wird bereits hier zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten differenziert (§ 20 Abs. 2a SGB IV-E). Das so ermittelte Entgelt beträgt arbeitnehmerseitig zunächst 0,01 Euro, wird also anders als im bisherigen Recht maximal reduziert. Damit wird erstmals ein nahtloser Übergang aus dem i. d. R. beitragsfreien Minijob geschaffen.

Darauf aufbauend bestimmen sich die konkreten Beiträge fortan wie folgt: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tragen den halben Beitrag auf ihre Bemessungsgrundlage, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die jeweilige Differenz zum Gesamtbeitrag auf ihre eigene Bemessungsgrundlage (§ 346 Abs. 1a SGB III-E, § 249 Abs. 3 SGB V-E, § 168 Abs. 1 Nr. 1d SGB VI-E). In der Konsequenz entrichten Beschäftigte zu Beginn des Übergangsbereichs nun – wie ggf. zuvor im Minijob – gar keinen Beitrag, der dann mit jedem weiteren verdienten Euro wie gehabt auf den paritätischen Beitrag (nun bei 1.600 Euro erreicht) ansteigt. Gegenläufig dazu fällt der Gesamtbeitrag für

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu Beginn der Gleitzone nicht abrupt von 28% auf das reguläre Niveau von derzeit etwa 20%, sondern sinkt durch den kompletten Übergangsbereich hindurch allmählich auf diesen Wert ab (siehe graue Linien in Abb. 1). Die neue Beitragssystematik kann insofern als „Verzahnungsmodell“ bezeichnet werden, da sie die Bruchstellen des bisherigen Übergangs zwischen Minijob und SV-pflichtiger Beschäftigung gänzlich aufhebt.

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt die Überwindung der im geltenden Gesetz bestehenden Bruchstellen durch das vorgeschlagene Verzahnungsmodell. Der bisherige Fehlanreiz, der sich aus einem schlagartigen Nettolohnverlust qua Sozialabgabepflicht ergibt, entfällt dadurch. Noch nicht beseitigt wird allerdings die ebenfalls bedeutende steuerliche Hürde.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Anpassung des Übergangsbereichs kann aus Sicht der Arbeitnehmerkammer darüber hinaus durchaus helfen zu „verhindern, dass Minijobs [...] zur Teilzeitfalle insbesondere für Frauen werden“. Sie wird ihre volle Wirkung allerdings erst entfalten können, wenn eine entschlossene Reform der beitragsfreien Mitversicherung, des Ehegattensplittings¹⁵ und des Lohnsteuerklassensystems erfolgt und so tatsächliche und vermeintliche (aber nichtsdestotrotz handlungsleitende) Fehlanreize reduziert werden.¹⁶ Kurzfristig könnte in diesem Sinne noch die von den Koalitionspartnern bereits konkret vereinbarte Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V mit diesem Gesetzgebungsvorhaben verbunden werden.

Die neue Systematik der Beitragsermittlung beseitigt nicht nur eine wesentliche Hürde gegen versicherte Beschäftigung, sondern bewirkt für sich genommen bereits eine erhebliche Entlastung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Übergangsbereich. Dieser Effekt wird durch die vorgesehene Ausweitung des Übergangsbereichs auf 1.600 Euro noch verstärkt – die grau gestrichelte Linie in Abb. 1 verläuft durch die Streckung nach rechts noch etwas weiter unten als ohne diese Ausdehnung. Abzüglich der Beitragsersparnis, die sich aus der Ausweitung der Minijobzone ergibt, beziffert sich der „Nettogewinn“ über alle Betroffenen hinweg nach Schätzungen des BMAS auf 1,6 Mrd. Euro p. a. Insofern ist dieser Ansatz grundsätzlich zu begrüßen, zumal er angesichts eher niedriger oder gar nicht existenter Einkommensteuerbelastung in diesem Bereich in vielen Fällen der einzige Weg ist, um maßgeblich zu entlasten. Zu bedenken ist allerdings, dass infolge des gesetzlichen Mindestlohns – und erst recht nach der Anhebung auf 12 Euro – alle rechtmäßig entlohnten Arbeitsverhältnisse im Übergangsbereich in Teilzeit ausgeübt

¹⁵ Die Arbeitnehmerkammer hält das Splittingverfahren zwar grundsätzlich für gerechtfertigt, um die gemeinsame steuerliche Leistungsfähigkeit von Ehepartnern und den gegenseitigen Unterhalt angemessen zu berücksichtigen. Sie plädiert zur Reduzierung der damit einhergehenden Fehlanreize und zur Kappung übermäßiger, die materiellen ehelichen Beistandspflichten weit übersteigenden Steuervorteile im höheren Einkommensbereich allerdings für ein „Realsplitting“ mit begrenztem Übertragungsbetrag.

¹⁶ Zu den positiven Auswirkungen möglicher Reformmaßnahmen hinsichtlich der Beitragstragung und in weiteren Handlungsfeldern siehe etwa Blömer, Maximilian / Brandt, Przemyslaw / Peichl, Andreas (2021): Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, Gütersloh.

werden, u. U. auch mit recht hohem Stundenlohn. Der Gesetzgeber sollte deshalb die genauen Auswirkungen der Gleitzone anhaltend evaluieren und ggf. Anpassungen vornehmen, um unnötige Umverteilung innerhalb der Solidargemeinschaft und neue starke Anreize für Teil- statt Vollzeitarbeit zu verhindern. Schließlich würden diese den wichtigen Abbau von Hürden für die Erwerbstätigkeit und Teilhabe von Frauen (etwa durch verbesserte Kinderbetreuung) konterkarieren.

3.2. Sicherung angemessener Beitragsaufkommen

Sozialversicherungsbeiträge begründen anders als Steuern unmittelbare Leistungsansprüche. Eine Reduktion der Abgabepflicht kann deshalb aus Versichertenperspektive kein Selbstzweck sein. Zwar führt ein im Übergangsbereich fiktiv reduziertes Bemessungsentgelt nicht zu anteilig reduzierten Ansprüchen – seit Mitte 2019 gilt dies auch für die gesetzliche Rentenversicherung –, doch leidet eine gemeinschaftlich finanzierte Sozialversicherung strukturell unter Beitragsrabatten zugunsten Einzelner. Bisher wurden die Ermäßigungen in der Gleitzone nicht angemessen ausgeglichen und fielen damit zulasten der Versicherungsgemeinschaften insgesamt aus – also ganz überwiegend zuungunsten heutiger, ehemaliger oder zukünftiger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Dieser Webfehler der Midijob-Systematik wird nun zwar nicht völlig, aber doch zu einem guten Teil behoben, indem parallel zur Entlastung der Beschäftigten eine zusätzliche Belastung ihrer Arbeitgeber erfolgt. Das so erzielte zusätzliche Beitragsaufkommen ist nach der Begründung zum Gesetzentwurf mit ungefähr 800 Mio. Euro p. a. zu veranschlagen, gleicht also gut die Hälfte des zusätzlichen Aufkommensverlusts aus. Auch hier zeigt sich aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen eine Stärke des neuen Verzahnungsmodells. Die erhöhte Komplexität bei der Berechnung der Bemessungsentgelte ist insofern sachgerecht. Dass der Arbeitgeberbeitrag zu den Sozialversicherungen zukünftig nicht nur bei geringfügiger Beschäftigung, sondern auch im anschließenden und nach wie vor unteren Einkommensbereich höher als hälftig ausfällt, ist zum einen eine systematisch richtige Ergänzung zu den Entlastungen für Beschäftigte und stärkt das Sozialversicherungsprinzip. Es kann darüber hinaus auch als angemessene Flexibilitätsabgabe für die Arbeitgeber und Anreiz gegen die weitere Aufspaltung regulärer Arbeitsverhältnisse betrachtet werden.

Mittel- bis langfristig sollte der Gesetzgeber gewährleisten, dass auf jedes Beschäftigungsverhältnis ungeachtet des Lohns stets die vollen Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden. Angesichts der Gestaltungs- und Flexibilitätsvorteile für die Arbeitgeber hält es die Arbeitnehmerkammer für gut vertretbar, den Tarif weiter in Richtung des in Abb. 1 eingezeichneten Pfeils „1“ zu verschieben. Wenn der Gesamtsatz von gegenwärtig 39,95% erreicht würde, wäre im Sinne aller Versicherten sogar das komplette Beitragsaufkommen gesichert. Damit einhergehend wäre auch der Pauschalabgabensatz in Minijobs – solange diese noch als besondere Beschäftigungsform existieren – auf dieses Niveau anzuheben.

Bis ein stets volles Beitragsaufkommens durch angemessenen Rückgriff auf die Arbeitgeberseite gewährleistet ist, müssen stattdessen die sich aus Minijob und Übergangsbereich ergebenden SV-Mindereinnahmen aus Steuermitteln ausgeglichen werden.¹⁷

3.3. Dynamisierung des Übergangsbereichs

Sofern Aufkommensverluste bei den Beiträgen zuverlässig ausgeschlossen sind, könnte der Übergangsbereich zumindest langfristig nochmals angepasst werden. Schließlich ist durch die nun dynamisierte Untergrenze und die nach wie vor fixierte (wenn auch nochmals deutlich angehobene) Obergrenze im System angelegt, dass die Gleitzone allmählich zusammengestaucht wird. Dies wird jedenfalls in der langen Frist sehr schnell ansteigende Beitragsbelastungen bewirken. Resultat wären neue Fehlanreize für Beschäftigte, die sich in der Folge womöglich dagegen entscheiden, durch den Übergangsbereich hindurch in besser entlohnte Arbeitsverhältnisse aufzusteigen. Um diesen sicher ungewollten Effekt zu vermeiden, könnte auch die Obergrenze anhand des Mindestlohns dynamisiert werden. Soweit dieser im Wesentlichen der allgemeinen Lohnentwicklung folgt, würde durch eine Verschiebung der Kurve in Richtung des Pfeils „2“ (vgl. Abb. 1) auch eine ebenso unangemessene „kalte Progression für Sozialversicherungsbeiträge“ unterbunden. Beschäftigte mit einem Entgelt im Übergangsbereich würden also nicht länger einen höheren Beitragssatz entrichten müssen, obwohl sich ihr Einkommen lediglich durchschnittlich entwickelt hat.

Weitere Änderungen der Beitragssatzkurve dergestalt, dass sie in Abkehr von ihrem konkaven Verlauf nach unten „durchgedrückt“ wird, um nochmals zu entlasten, sollten hingegen unterbleiben. Schließlich gewährleistet der vorgeschlagene Tarif, dass die nominalen Arbeitnehmerbeiträge im Übergangsbereich nach wie vor linear ansteigen. Deutliche Belastungssprünge werden dadurch vermieden und beispielsweise die Entscheidung für den Wechsel von Teilzeit- zu Vollzeitarbeit zum Mindestlohn nicht unnötig erschwert.

¹⁷ Nur die größtmögliche Solidargemeinschaft der Steuerzahlenden wäre überhaupt geeignet, Beitragsrabatte zugunsten von Beschäftigten mit geringen Einkommen zu ermöglichen. Insofern ist auch eine implizite Verrechnung entsprechender Aufkommensverluste mit Mehreinnahmen infolge des erhöhten Mindestlohns unangemessen: Dadurch würden nach wie vor Kosten auf die dafür zu kleinen Sozialversicherungsgemeinschaften überwält.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung

März 2022

Regine Geraedts
Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
geraedts@arbeitnehmerkammer.de

Dr. Magnus Brosig
Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
m.brosig@arbeitnehmerkammer.de