



Schriftliche Stellungnahme
Frederic Hüttenhoff, Duisburg

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 13:00 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung
20/1408
- b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns
20/1503

Siehe Anlage

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen
in Berlin am 16. Mai 2022 um 13:00 Uhr zum**

„Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung“ BT-Drucksache 20/1408 vom 13.04.2022 und

Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, Ates Gürpinar, Jan Korte, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Heidi Reichinnek, Dr. Petra Sitte, Jessica Tatti, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE: „Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns“ BT-Drucksache 20/1503 vom 26.04.2022

1. Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns und geplante Erhöhung auf 12 €

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat seit 2015 zu einer deutlichen Erhöhung der Löhne am unteren Ende der Einkommensverteilung geführt. Zudem kommen verschiedene Untersuchungen zu dem Schluss, dass der Mindestlohn auch zu positiven Spillover-Effekten geführt hat, d.h. Löhne oberhalb des Mindestlohns ebenfalls angestiegen sind (z.B. Bossler/Schank 2020; Dustmann et al. 2020). Dies könnte gleichzeitig ein Grund dafür sein, dass der Niedriglohnsektor seit der Einführung des Mindestlohns bis 2019 auf knapp 20% gesunken ist, obwohl der gesetzliche Mindestlohn bislang unterhalb der Niedriglohnschwelle liegt (Kalina/Weinkopf 2021). Trotz der überdurchschnittlichen Einkommenseffekte waren bislang keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung erkennbar (Ehrentraut et al. 2020). Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit ist offensichtlich eher von anderen Faktoren wie der allgemeinen Konjunkturlage abhängig.

Eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € ist daher aus mehreren Gründen zu begrüßen. Laut Statistischem Bundesamt (2021) verdienten im April 2021 rund 7,2 Millionen Beschäftigte bzw. knapp 20% der abhängig Erwerbstätigen weniger als 12 € pro Stunde. Die Anzahl dürfte sogar noch höher sein, da vollständig von Kurzarbeit Betroffene in der Erhebung nicht berücksichtigt wurden. Die Bundesregierung rechnet in ihrem Gesetzentwurf immerhin noch mit rund 6,2 Millionen Beschäftigte, die vom erhöhten Mindestlohn profitieren. Ähnlich wie bei der Einführung 2015 könnten insbesondere gering Qualifizierte, Frauen, Beschäftigte in kleinen Betrieben ohne Tarifbindung, Ausländer*innen, befristet sowie in Teilzeit und geringfügig Beschäftigte ihr Einkommen mit einem erhöhten Mindestlohn deutlich steigern (Lübker 2021; Kalina/Weinkopf 2021).

Die Hauptargumente gegen einen Mindestlohn von 12 Euro, insbesondere der Eingriff in die Tarifautonomie und die Bedenken vor Beschäftigungsverlusten, lassen sich bei näherer Betrachtung nicht halten. Die meisten Niedriglohnarbeiter werden nicht nach Tarif entlohnt (Grabka/Schröder 2019; Schulten/Pusch 2019). Die Aussicht auf einen höheren Mindestlohn kann im Gegenteil sogar zu einer Revitalisierung der Tarifpolitik führen (Bosch/Weinkopf

2015). Zudem sollte der Mindestlohn in seiner Funktion sowieso in erster Linie eine Untergrenze darstellen, die nicht unterschritten werden soll, um Lohndumping zu verhindern (Bosch/Weinkopf 2013). Auch die Sorge vor Beschäftigungsverlusten ist unbegründet. Verschiedene Analysen kommen zu dem Schluss, dass ein Mindestlohn von 12 € keine negativen, sondern vielmehr neutrale bis positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen wird (Krebs/Drechsel-Grau 2021; Bossler 2022).

Schließlich wird mit den 12 € eine deutliche Annäherung der Löhne an die Niedriglohnschwelle erreicht, die 2021 bei 12,27 € lag (Statistisches Bundesamt 2021). Gleichzeitig würde Deutschland einem angemessenen Mindestlohn von mindestens 60% des Medianlohns bzw. 50% des Durchschnittslohns, wie ihn die EU-Kommission in einem Richtlinien-Vorschlag von 2020 formuliert hat, ein Stück näher kommen. Als angemessenen Mindestlohn definiert die EU-Kommission dabei einen Mindestlohn, der Schutz für ein menschenwürdiges Leben bietet, die Binnennachfrage stärkt, die Anreize für Erwerbstätigkeit erhöht und die Armutgefährdung trotz Arbeit verringert (Europäische Kommission 2020). Dieses Ziel der EU wurde mit dem bisherigen Mindestlohniveau in Deutschland nicht erreicht.

2. Umsetzungsprobleme beim Mindestlohn

Verschiedene Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Zahl der anspruchsberechtigten Beschäftigten, die Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns erhalten, weiterhin hoch sind. Nach Berechnungen des DIW erhielten zwischen 1,5 Millionen (nach vertraglichem Stundenlohn) und bis zu 3,2 Millionen (nach tatsächlichem Stundenlohn) anspruchsberechtigte Personen im Jahr 2017 noch weniger als 8,84 € pro Stunde (Fedorets et al. 2019). Dagegen kommt die Verdienststrukturerhebung (VSE) zu einer deutlich geringeren Zahl an Mindestlohnverstößen von etwa 509.000 betroffenen Personen im Jahr 2018 (Statistisches Bundesamt 2020). Da es sich bei der VSE um eine Unternehmensbefragung handelt, kann davon ausgegangen werden, dass bewusste Mindestlohnverstöße in der Befragung nicht aufgedeckt werden. Auch die Jahresstatistik des Zolls lässt erahnen, dass mit über 120.000 eingeleiteten Strafverfahren bei knapp 48.000 Arbeitgeberprüfungen der FKS im Jahr 2021 die Zahl der Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen weiterhin hoch ist (Zoll 2022).

Auch verschiedene qualitative Studien kommen zu der Erkenntnis, dass bewusste Verstöße gegen den Mindestlohn keine Seltenheit sind, sondern eine hohe Bedeutung in bestimmten Wirtschaftszweigen haben (z.B. Bosch et al. 2019; Koch et al. 2018; Glemser et al. 2017). Die Compliance-Probleme offenbaren strukturelle Einfallstore für die Nichteinhaltung von Mindestarbeitsbedingungen und sind „systemischer Natur“ (Bosch et al. 2019). Besonders häufig von Verstößen betroffen sind Minijobber*innen, gering Qualifizierte, Beschäftigte in kleinen Betrieben mit bis zu neun Erwerbstätigen, befristet Beschäftigte, Erwerbstätige mit wechselnden Arbeitszeiten und Einsatzorten sowie geringer Tarifbindung und fehlender Mitbestimmung (Bosch et al. 2019; Fedorets et al. 2019). Gerade bei Minijobber*innen werden besonders häufig Verstöße festgestellt wie der Zoll ausführt: „Bei Prüfungen oder durch andere Erkenntnisse werden regelmäßig Sachverhalte festgestellt, bei denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber dem Sozialversicherungsträger als geringfügig Beschäftigte gemeldet sind, obwohl die entsprechenden Grenzen überschritten werden. Auch werden Stundenaufzeichnungen nicht geführt, um Mindestlohnverstöße zu verschleiern.“ (BMF 2022: 14). Auch verschiedene Studien konnten aufzeigen, dass Verstöße gegen Arbeitsbedingungen bei Minijobs weit verbreitet sind (Bachmann et al. 2017; Fischer et al. 2015; Bosch/Weinkopf 2017).

Die meisten Betriebe können laut Zoll ordentlich geführte Geschäftsunterlagen vorzeigen, aus denen keine offenkundige Unterschreitung des Mindestlohns ersichtlich sind. Allerdings gibt es weiterhin diverse Einfallstore für Unterschreitungen. Dazu gehören insbesondere unzutreffende Angaben zur Arbeitszeit und unbezahlte Mehrarbeit wie Überstunden sowie Vor- und Nacharbeiten. Zudem werden Beschäftigte in Minijobs und bei Arbeit auf Abruf häufig die Zahlung von Urlaubs-, Feier- und Krankheitstagen verwehrt. Verstöße gegen die Arbeitszeit fallen oft nicht auf, da die meisten Betriebe sieben Tage Zeit für die Aufzeichnung der Arbeitszeit haben und ihre Unterlagen von Steuerberaterbüros überprüfen lassen (Bosch et al. 2019).

Die Kontroll- und Compliance-Probleme sind oftmals auf eine zunehmende Fragmentierung von Unternehmen durch die Auslagerung vieler Tätigkeiten aus den Unternehmen in unübersichtliche Subunternehmerketten und in der wachsenden Heterogenität von Beschäftigungsformen zurückzuführen. In fragmentierten Unternehmen bleibt oft unklar, wer eigentlich der für die Arbeitsbedingungen verantwortliche Unternehmer ist. Die Aufspaltung der Unternehmen erhöht den Aufwand für externe Kontrollen um ein Vielfaches, weil nicht nur der eigentliche Arbeitgeber identifiziert werden muss, sondern auch, welche spezifischen Regelungen für die jeweiligen Unternehmen gelten. Die Überschneidungen zwischen der Fragmentierung der Unternehmen und der Prekarisierung der Beschäftigung sind offensichtlich. Beschäftigte von Werkvertragsunternehmen, aus dem Ausland entsandte Arbeitskräfte oder Leiharbeitskräfte gehören zu anderen Unternehmen, unterliegen aber de jure oder de facto – ebenso wie Scheinselbständige – Weisungen des auftraggebenden Unternehmens. Damit entstehen juristische Grauzonen, die es Unternehmen an der Spitze der Wertschöpfungskette erlauben, sich ihrer juristischen und sozialen Arbeitgeberpflichten zu entledigen sowie Löhne zu drücken und diese Praktiken zu verschleiern. Hier reicht es für die Kontrollbehörden nicht mehr, die besonderen Regulierungen für alle Beschäftigungsformen wie etwa für Beschäftigte in Minijobs oder entsandte Arbeitskräfte zu kennen. Oft muss erst einmal – wie im Fall von Scheinselbständigen – aufwendig der Beschäftigtenstatus festgestellt werden.

Die Probleme, die mit der Umsetzung des Mindestlohns verbunden sind, sind der Bundesregierung bewusst, wie ein Eckpunktepapier der Bundesministerien für Arbeit und Soziales und der Finanzen von März 2021 zeigt. Darin wird nicht nur eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns gefordert, sondern auch weitere notwendige Verbesserungen und eine Stärkung der Sozialpartnerschaft angemahnt (BMAS/BMF 2021):

- Zulagen und Zuschläge sollen in Zukunft nicht mehr auf den Mindestlohn angerechnet werden dürfen.
- Die Ausnahmen für Langzeitarbeitslose und minderjährige ohne Berufsausbildung sollen entfallen.
- Beschäftigte sollten vom Zoll informiert werden, wenn Verstöße bei Kontrollen festgestellt werden.
- Eine digitale und rechtssichere Erfassung der Arbeitszeit, die die Beschäftigten auch einsehen dürfen.
- Bessere Informationen für Beschäftigte über ihre Rechte und die Mindestlohnhöhe.
- Einführung eines Bundestariftreuegesetzes für öffentliche Aufträge.
- Tariftreue bei Versorgungsverträgen.
- Ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften zur Nutzung der elektronischen Kommunikationssysteme im Betrieb.
- Tarifgebundene Unternehmen sollen von gesetzlichen Vorgaben bei den Nachweispflichten ausgenommen und so von Bürokratie entlastet werden.

- Initiierung eines Sozialpartner-Gütesiegels für tarifgebundene Unternehmen.
- Tarifbindung als fester Bestandteil von CSR-Berichtspflichten.

Die meisten der genannten Punkte können die Rechte und Arbeitsbedingungen für viele Niedriglohnbeschäftigte stärken und für eine faire Entlohnung sorgen. Abgesehen von der deutlichen Erhöhung des Mindestlohns wurde jedoch kein weiterer der genannten Maßnahmen im Gesetzentwurf umgesetzt. Im ersten Referentenentwurf war zwar noch eine elektronische und manipulationssichere Arbeitszeiterfassung aufgeführt, diese wurde jedoch im aktuellen Gesetzentwurf wieder gestrichen. Dabei hängt die Kontrolle und Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen zentral von der korrekten Erfassung der Arbeitszeit ab.

3. Kontrollprobleme der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit verfügt durch das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz über weitreichende Kontrollbefugnisse, aber die Effektivität und Intensität der Mindestlohnkontrollen wird unterschiedlich eingeschätzt. Die Kritik richtet sich zumeist auf eine unzureichende Zahl von Kontrollen mit der Forderung einer deutlichen Aufstockung des Personals bei der FKS. Dies ist durchaus berechtigt, lag doch die Zahl der Arbeitgeberprüfungen in den Jahren 2020 und 2021, sicherlich auch coronabedingt, jeweils unter 50.000 und hat nicht wieder das Niveau vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von über 60.000 Prüfungen erreicht (Bosch et al. 2019; Zoll 2022).

Und obwohl nach Angaben des Bundesfinanzministeriums der FKS Anfang 2021 eine erhöhte Anzahl von Planstellen von insgesamt 9.318 Planstellen (inkl. Service-Bereich) zur Verfügung standen, waren tatsächlich nur 7.178,65 Planstellen im operativen Bereich besetzt (Deutscher Bundestag 2021). Die Diskrepanz von über 2.000 unbesetzten Stellen ist sicherlich nicht nur mit fehlendem Personal im Service-Bereich erklärbar.

Die Kontrollzahlen und personellen Probleme hängen unmittelbar mit einer veränderten strategischen Ausrichtung der FKS zusammen, die in der Regel weniger kritisch hinterfragt wird. Der Rückgang der Zahl der Kontrollen wurde mit dem neuen Grundsatz „Qualität vor Quantität“ gerechtfertigt, wonach die FKS sich stärker auf die Bekämpfung organisierter Kriminalität in den Risikobranchen konzentrieren soll. Diese Begründung kann aber nicht überzeugen.

Die Umstrukturierung der FKS seit Oktober 2014 hat zu einer Verschlechterung der Kontrollsituation geführt (Bosch et al. 2019). Durch die Eingliederung der Präventionseinheit in das Sachgebiet E wurde an vielen Dienststellen der Streifendienst faktisch eingestellt. Dieser ist nach Einschätzung von Expert*innen aber notwendig, um eine breite Präsenz in der Fläche, und damit anlasslose sowie zu jeder Zeit durchführbare Kontrollen zu gewährleisten. Nur so lässt sich ein notwendiger Kontrolldruck und abschreckende Wirkung erzielen. Durch die Umstrukturierung scheint es aber vielmehr, dass an vielen Hauptzollämtern überwiegend nach Hinweisen kontrolliert wird und lediglich die Schwerpunktkontrollen davon ausgenommen sind (Bookmann et al. 2020: 119f.). Nach Einschätzung der Gewerkschaft der Polizei ist es im Zuge dieser Umstrukturierung zu einer hohen Personalfluktuation gekommen. Die GdP führt die steigende Zahl unbesetzter Stellen auch auf die zunehmende Unzufriedenheit von langjährig Beschäftigten zurück. Viele erfahrene Kontrollkräfte hätten sich in andere Bereiche versetzen lassen, was zu einem großen Verlust an Kompetenzen und wertvollen Erfahrungen geführt habe. Aufgrund der zahlreichen strukturellen Probleme der FKS erscheint es fraglich, dass die geplante Aufstockung des Personals zu einer nachhaltigen Verbesserung der Kontrollen führen wird.

Des Weiteren ist die Statistik über Prüfungen der FKS missverständlich. Dem Zoll ist nicht bekannt, ob die verhängten Strafen und Bußgelder tatsächlich vollstreckt wurden. Vielmehr handelt es sich um eine Soll- statt einer Ist-Statistik. Hier fehlt dem Zoll eine Erfolgsstatistik, wie viele der Strafen tatsächlich vollstreckt und wie viele betrügerische Unternehmen erfolgreich vom Markt genommen wurden. Bereits im Jahr 2008 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die FKS keine Kenntnis darüber habe, in welcher Höhe die festgesetzten Bußgelder und Schadenssummen tatsächlich eingefordert werden konnten. Eine Berechnung des Bundesrechnungshofes auf Basis der Daten der Deutschen Rentenversicherung kam zu dem Schluss, dass lediglich 2,6% der von der DRV nachgeforderten Beiträge auch tatsächlich gezahlt worden waren (Deutscher Bundestag 2008: 12). In den meisten Fällen konnten keine Nachzahlungen der Beiträge mehr eingetrieben werden, weil die betroffenen Arbeitgeber Insolvenz angemeldet hatten. Eine systematischere Auswertung der Kontrollergebnisse könnte jedoch dazu beitragen, die Prioritätensetzung der strategischen Kontrollen zu verbessern und systemische Veränderungen in bestimmten Branchen und Unternehmen zu bewirken (Weil 2010). Nicht zuletzt dämpft die fehlende öffentliche Wahrnehmbarkeit der vom Markt entfernten bzw. sanktionierten Betriebe erheblich die abschreckende Wirkung der Kontrollen.

Als problematisch erweist sich auch, dass eine dezentrale Strategieentwicklung, die nicht durch die Generalzolldirektion koordiniert wird, letztlich zu einer unkoordinierten Strategie auf regionaler Ebene führt, da ein bestimmtes strategisches Vorgehen für die Hauptzollämter nicht vorgegeben wird. Die Hauptzollämter erhalten lediglich einen Zollzielkatalog, der im Wesentlichen vorgibt, dass 70% der Kontrollen in den Risikobranchen erfolgen müssen. Durch fehlende weitere Vorgaben entsteht auch eine unterschiedliche Auffassung der Arbeitserfüllung, die sich insbesondere im Ausmaß anlassloser Kontrollen oder der Schichtgestaltung widerspiegelt. So wird von manchen Dienststellen ebenso am Wochenende oder spät abends kontrolliert, während andere Dienststellen nur die üblichen Bürozeiten bedienen und Verstöße außerhalb dieser Dienstzeiten nicht mehr aufdecken können. Auch die Doppelstruktur der Zollfahndungsdienste und der FKS mit zu geringem Informationsaustausch und fehlender Ressourcenbündelung erschwert einen effizienten Ressourceneinsatz.

4. Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze auf 520 € und Kopplung an die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns

Im Zusammenhang mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 € je Stunde sieht die Bundesregierung auch eine Neuregelung der Mini- und Midijobs zum 01.10.2022 vor. Die Einkommensgrenze für die beitrags- und steuerfreien Minijobs soll von 450 € auf 520 € angehoben und entsprechend der Erhöhungen des Mindestlohns dynamisiert werden, so dass eine Wochenarbeitszeit von 10 Stunden zum Mindestlohn möglich wird. Zugleich soll die Höchstgrenze im sozialversicherungspflichtigen Übergangsbereich (Midijob-Zone), die oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze einsetzt, von 1.300 € auf 1.600 € erhöht und ebenfalls dynamisiert werden. Um die bisherigen Sprünge der Einkommensbelastung beim Übergang aus einer geringfügigen Beschäftigung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (zukünftig ab 521 €) zu vermeiden und dafür zu sorgen, dass ein höherer Bruttonomonaatslohn auch zu einem höheren Nettoentgelt führt, sollen die Arbeitnehmerbeiträge auf einem sehr niedrigen Niveau ansetzen und sich mit steigendem Einkommen schrittweise erhöhen. Bei einem Einkommen oberhalb von 1.600 € werden die vollen Arbeitnehmerbeitragssätze von 20 % fällig. Im Unterschied zum bisherigen Verlauf der Arbeitgeberbelastungen soll der Beitragssatz beim Verlassen der Ge-

ringfügigkeitsgrenze nicht abrupt auf den Normalbeitragssatz von 20 % abfallen, sondern mindert sich schrittweise. Auch hier wird erst bei einem Einkommen oberhalb von 1.600 € der normale Beitragssatz fällig.

Die geplante Ausweitung der Minijobregelung ist aus mehreren Gründen abzulehnen. Zwar werden die Arbeitgeber im Übergangsbereich stärker als bislang belastet. Aber entscheidend für das Interesse der Betriebe an Minijobs ist, dass in der Praxis die eigentlich verpflichtenden arbeits- und tarifrechtlichen Regelungen (Entgeltfortzahlung, bezahlter Mindesturlaub, Elternzeit usw.) nicht oder nur begrenzt zur Anwendung kommen. Das bringt für Unternehmen erhebliche Kostenvorteile (Fischer et al. 2015; Hanau 2006). Völlig unverständlich erscheint, dass selbst von Seiten der Politik die Minijobs häufig nicht nur als flexible, sondern auch als besonders kostengünstige Art der Beschäftigung angepriesen werden. Tatsächlich sind Minijobs für Arbeitgeber bei Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben jedoch die teuerste Form der Beschäftigung, da die Pauschalabgaben, die Arbeitgeber für Minijobs abführen müssen, mit rund 31% deutlich höher sind als für voll sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse. Ohne realistische Vorschläge, die dazu führen, den geltenden Arbeitnehmerschutz auch bei Minijobber*innen einzuhalten, bleiben die Nachteile für Beschäftigte bestehen.

Es ist zu erwarten, dass sich nicht die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöht, wie als Ziel im Gesetzentwurf ausgegeben wird, sondern sich die Zahl der Minijobber*innen durch die Heraufsetzung und Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze kräftig erhöht, viele Beschäftigte im unteren Midijob-Bereich ihre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verlieren und vielmehr eine Stauchung der geringfügig Beschäftigten im Mindestlohnbereich eintreten wird (Bäcker/Schmitz-Kießler 2022). Auch die vorgesehene Möglichkeit der Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze in zwei Kalendermonaten bietet in erster Linie ein Einfallsstor für Mindestlohnverstöße, stellt einen bürokratischen Mehraufwand für die Kontrollen der FKS dar und verhindert die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

5. Bewertung und Risiken von Minijobs

Bereits der erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung im Jahr 2011 kritisierte geringfügige Beschäftigung insbesondere für Frauen als biographische Sackgasse (Bundesregierung 2011). Nach Einschätzung dieser Sachverständigenkommission und vieler anderer Institutionen, Forschungseinrichtungen und Expert*innen sollte geringfügige Beschäftigung nicht weiter gefördert und ausgeweitet, sondern vielmehr wirksam eingedämmt werden (z.B. Bruckmeier et al. 2022; Bosch/Weinkopf 2017; Fratzscher 2022; Grabka et al. 2020; Krebs/Scheffel 2021; Walwei 2021). Es muss attraktiver werden, mehr als nur geringfügig zu arbeiten, was sich viele Minijobber*innen offenbar auch wünschen (Fischer et al. 2015; Schmidt et al. 2020).

Nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz haben geringfügig Beschäftigte grundsätzlich die gleichen arbeitsrechtlichen und tariflichen Ansprüche wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Die neuere Forschung zeigt jedoch, dass das im Teilzeit- und Befristungsgesetz verankerte Diskriminierungsverbot für geringfügig Beschäftigte in der Praxis so häufig unterlaufen wird, dass Gesetzesverstöße in der Praxis eher die Regel als die Ausnahme sind. Dabei werden geringfügig Beschäftigten bestimmte Arbeitnehmerrechte oftmals vorenthalten wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und an Feiertagen sowie die Gewährung von bezahltem Urlaub (Bosch/Weinkopf 2017; Fischer et al. 2015; Hanau 2006). Zudem zeigen Untersuchungen, dass die Stundenlöhne von Minijobber*innen deutlich unter denen der sozialversicherungspflichtig

Beschäftigten liegen (Kalina/Weinkopf 2015; Fischer et al. 2015). Auch hat es sich in den vergangenen zwei Jahren als besonders nachteilig erwiesen, dass Minijobber*innen keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld hatten. Beschäftigte, die sich nicht von der Rentenversicherungspflicht befreien lassen, erwerben zwar Anwartschaften. Allerdings sind bei dem niedrigen Monatsentgelt die Anwartschaften denkbar gering. Wer wenig einzahlt, wird auch eine (sehr) kleine Rente erhalten. Das Versorgungs-, Armut- und Abhängigkeitsproblem der Beschäftigungsform bleibt bestehen.

Arbeitszeitbefragungen zeigen, dass gerade bei geringfügig Beschäftigten die Wünsche nach längerer Arbeitszeit besonders ausgeprägt sind, während die Wochenarbeitszeit von sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten nahe an ihren Präferenzen liegt (Wippermann 2012; Körner et al. 2013). Besonders ausgeprägt sind die Wünsche nach einer Verlängerung der Arbeitszeit bei Minijobber*innen in Haushalten der unteren und mittleren Einkommensschichten, wo der Bedarf an einem höheren Haushaltseinkommen besonders ausgeprägt ist (Bosch/Kalina 2016). Hier kann eine Ausweitung der Beschäftigung zusätzlich einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung des Fachkräftebedarfs und zum Abbau von Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt leisten.

Minijobs entfalten starke Klebeeffekte und erschweren sowohl für Beschäftigte als auch für Unternehmen systematisch Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Bosch/Weinkopf 2017; Körner et al. 2013; Wippermann 2012). Die Gründe für die hohen Klebeeffekte liegen in den institutionalisierten Anreizstrukturen wie die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenkasse des Partners sowie die Befreiung von Steuern und Sozialabgaben, wodurch vor allem für verheiratete Frauen der Übertritt in eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht mehr attraktiv und finanziell lohnenswert erscheint. Zudem gelten Frauen mit zunehmender Dauer im Minijob nicht mehr als qualifizierte Fachkräfte, bekommen das stigmatisierende Label „Minijobberin“ und haben kaum noch Chancen auf eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Minijobs sind in manchen Branchen besonders häufig vertreten, die sich sogar bewusst auf diese Beschäftigungsform stützen und ein Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit praktisch nicht möglich ist (Wippermann 2012; Bosch/Weinkopf 2017). Gerade im Einzelhandel, im Gastgewerbe und im Reinigungsgewerbe haben Frauen häufig einen Minijob und arbeiten zusätzlich schwarz nebenbei. Hier werden Menschen am unteren Rand der Einkommensverteilung kriminalisiert, indem man sie zwingt, schwarz zu arbeiten. Auch das Argument, dass Minijobs eine Chance für Arbeitslose zum beruflichen Wiedereinstieg sind, hält bei näherer Betrachtung nicht stand. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass der Ausstieg aus dem Leistungsbezug über Minijobs meistens nicht gelingt (Dingeldey et al. 2012; Rudolph 2011).

Schließlich zeigen Untersuchungen, dass vor allem ausschließliche und dauerhafte geringfügige Beschäftigung hohe Risiken für langfristige Narbeneffekte aus mehreren Gründen birgt. Erstens arbeiten geringfügig Beschäftigte oft in einfachen Tätigkeiten, die nicht ihrer formalen Qualifikation entsprechen, und von betrieblichen Weiterbildungsangeboten weitgehend ausgeschlossen sind, was Übergänge in besser bezahlte Tätigkeiten und berufliche Karrieren systematisch behindert (Fischer et al. 2015).

Zweitens haben Minijobber*innen keine Chance auf eine eigenständige Existenzsicherung. Zudem sind sie praktisch nicht eigenständig sozial abgesichert. Sie sind nicht in die Arbeitslosenversicherung einbezogen und können mit dem Minijob nur minimale eigene Rentenansprüche erwerben. Nach Einschätzung der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten

Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011: 220) führt dies dazu, „dass die Kosten dieser Beschäftigungsverhältnisse (...) sozialisiert und in die Zukunft verlagert werden“.

Drittens haben sich die Lebensläufe zunehmend ausdifferenziert und man kann immer weniger davon ausgehen, dass Minijobber*innen mit einem Partner in einem Normalarbeitsverhältnis und das auf Dauer zusammenleben. Die traditionelle Vorstellung, dass ein Minijob als Zuverdienst oder „Taschengeld“ zur Aufbesserung des Einkommens eines gut verdienenden Mannes in Paarhaushalten dient, ist schon länger nicht mehr haltbar. Dass die „Zuverdienst-Annahme“ – jedenfalls in ihrer ursprünglichen Bedeutung – zunehmend nicht mehr gilt, lässt sich auch daran erkennen, dass Minijobber*innen teilweise ergänzende Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen, weil die eigenen Einkünfte nicht ausreichen, um den haushaltsbezogenen Mindestbedarf zu decken. Von den knapp 4,4 Millionen ausschließlich in Minijobs Beschäftigten im Jahr erhielten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (2022) rund 350.000 oder 8% aufstockende Leistungen der Grundsicherung. Dabei muss berücksichtigt werden, dass etwa 40% der ausschließlich geringfügig Beschäftigten Rentner*innen, Schüler*innen und Studierende sind, die keinen Anspruch auf eine Aufstockung haben.

6. Reformvorschläge für eine bessere Einhaltung und Durchsetzung des Mindestlohns und Gestaltung von Minijobs

Die Gründe für die Um- und Durchsetzungsprobleme beim Mindestlohn liegen nicht allein an den Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Sie sind ebenso in der Schwäche präventiver Regulierungen und Strategien angelegt, die Verstöße gegen Mindestlöhne schon im Vorfeld erschweren. Im Folgenden soll deshalb ein Überblick über die zentralen Ansatzpunkte einer Reformstrategie gegeben werden:

6.1 Stärkung der Selbstkontrollen durch die Sozialpartner

Die Compliance-Probleme im deutschen Arbeitsmarkt können nicht alleine durch Kontrollen verringert werden. Nachhaltige Kontrollstrategien müssen durch präventive Maßnahmen ergänzt werden, die Gesetzesverstöße schon im Vorfeld erschweren. Bei der Prävention ist ein wichtiger Baustein die Stärkung der Selbstkontrollen durch die Sozialpartner. Die heutigen staatlichen Kontrollen von Mindestlöhnen sind erst durch den Rückgang der Tarifbindung und die Herausbildung eines großen Niedriglohnsektors notwendig geworden. Die geringsten Probleme mit der Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards finden sich in Branchen, in denen das traditionelle autonome Lohnsystem noch funktioniert. Das gilt etwa für den öffentlichen Dienst, die Metall- und die chemische Industrie, wo die Tarifbindung hoch ist, die üblichen Einstieglöhne deutlich über dem Mindestlohn liegen und starke Personal- und Betriebsräte die Einhaltung von Gesetzen und Tarifen kontrollieren. Durch allgemeinverbindliche Tarifverträge mit differenzierten Lohngittern auch in Branchen mit hohen Niedriglohnanteilen könnten die Tariflöhne vieler Beschäftigter deutlich über den gesetzlichen Mindestlohn angehoben werden. Um dies zu erreichen, müsste die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen erleichtert werden. AVE-Anträge aus einzelnen Branchen sollten im Tarifausschuss nur mit einer Mehrheit abgelehnt werden können, um Blockademöglichkeiten einer Seite zu verhindern. Allgemeinverbindliche Tarifverträge erlauben überdies „echte“ Tariftreuegesetze, die nicht nur eine Untergrenze, sondern ganze Tarifgitter bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verbindlich machen.

6.2 Stärkung der Verantwortung an der Spitze der Wertschöpfungskette

Einer der wichtigsten Treiber für die Herausbildung des großen Niedriglohnsektors in Deutschlands und auch der weiterhin erheblichen Compliance-Probleme ist die Auslagerung von Tätigkeiten in Subunternehmen, die selbst wiederum z.T. die Tätigkeiten in Subunternehmerketten auslagern, deren einziger Zweck darin besteht, Löhne zu drücken und diese Praktiken zu verschleiern (Bosch et al. 2019). Der Gesetzgeber hat hierauf bereits durch die verschuldensunabhängige Haftung des Generalunternehmers beim Mindestlohn reagiert. Hinzu kommt auch die Haftung des Generalunternehmens für die Sozialversicherungsbeiträge in der Bauwirtschaft. Diese Haftungsvorschriften zwingen die Auftraggeber an der Spitze von Vergabeketten zu einem Compliance-Management, um Risiken soweit wie möglich auszuschließen. In den USA hat die dortige Kontrollbehörde mit Franchise-Unternehmen wie etwa Subway mit 13.000 Niederlassungen in den USA sowie verschiedenen anderen Generalunternehmen sogenannte „enhanced compliance agreements“ abgeschlossen, die Standards für das interne Nachunternehmermanagement festlegen und z.B. die Ausbildung des zuständigen Personals, die Schaffung anonymer interner Beschwerdekanäle sowie unabhängiger Kontrollsysteme betreffen (Weil 2018: 447f.). Die US-amerikanische Kontrollbehörde ist hier zum Partner einiger Unternehmen bei der Umsetzung eines effektiven Nachunternehmermanagement geworden. Mit einem solchen Ansatz kann man die Reichweite der Kontrollen deutlich erhöhen. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit könnte nach diesem Vorbild den Aufbau wirkungsvoller Compliance-Systeme in Großunternehmen und den Erfahrungsaustausch zwischen den Unternehmen in diesem Bereich unterstützen. Wenn sich überdurchschnittlich viele Mindestlohnverstöße trotz Kontrollen und Selbstverpflichtungen in Branchen mit Subunternehmerketten nicht verringern lassen, muss man notfalls auch drastischere Maßnahmen ergreifen. Dies betrifft etwa die Begrenzung der Subunterketten auf zwei oder drei Ebenen wie im spanischen Baugewerbe oder die Begrenzung der Auslagerung von Kerntätigkeiten auf maximal 20% der Belegschaften sowie die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten bei den Subunternehmen über den Generalunternehmer. Zudem könnte wie in Großbritannien die Sichtbarkeit von Verstößen durch öffentlichkeitswirksame „blame and shame“-Kampagnen mit direkter Namensnennung von Unternehmen, die wiederholt gegen Mindestlöhne verstößen haben, erhöht werden.

6.3 Stärkung des Self-Enforcement durch transparente und einfache Regelungen

Eine der wichtigsten Mechanismen zur wirkungsvollen Durchsetzung von Standards sind einfache und klare Regeln, die auch bekannt sein müssen, damit die Beschäftigten ihre Ansprüche auch einfordern können (Weil 2014: 31). Das gilt zunächst für den Mindestlohn selbst, der am wirkungsvollsten ist, wenn er für fast alle Beschäftigten mit nur wenigen Ausnahmen gilt, was in Deutschland der Fall ist. Er muss aber auch einfach zu kommunizieren und zu merken sein. Das galt in Deutschland zwar für den Einstieg im Jahr 2015 mit einem Wert von 8,50 €, nicht aber für die folgenden Erhöhungen auf 8,84 € (2018) oder 9,19 € (2019). Die Grundregel sollten einfach nachzuvollziehende aufgerundete Beträge sein. War bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns der damalige Wert von 8,50 € durch die kontroverse Debatte um den Mindestlohn bundesweit bekannt, gilt das für die folgenden Erhöhungen nicht mehr. Dies zeigt eine repräsentative Befragung im Auftrag der Mindestlohnkommission, wonach in den Jahren 2018 und 2019 lediglich ein Fünftel der Befragten die exakte Höhe des Mindestlohns

nennen konnten (Ipsos 2020). Um die Compliance zu verbessern, sollten Mindestlohnerhöhungen über die Medien bekannt gemacht werden (Gallina 2005). In Großbritannien sind vor jeder Anhebung des Mindestlohns in den letzten 20 Jahren groß angelegte Plakataktionen durchgeführt und Radio- sowie TV-Spots geschaltet worden (Benassi 2011: 12f). Umfragen von Beschäftigten ergaben, dass jeweils ein hoher Anteil von bis zu 90% der Befragten die neue Höhe des Mindestlohns kannte (Low Pay Comission 2018: 24).

6.4 Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen

Auch wenn es rechtlich eindeutig geregelt ist, ist schwer verständlich, dass in Deutschland von der FKS bzw. den Sozialbehörden bei festgestellten Mindestlohnverstößen nur die Sozialversicherungsbeiträge nachgefordert werden, nicht aber die den Beschäftigten vorenthaltenen Lohnanteile und Sozialversicherungsbeiträge. Die Beschäftigten werden noch nicht einmal darüber informiert, wenn die FKS bei Kontrollen Verstöße festgestellt hat. Durch die individuelle Verantwortung schrecken viele Arbeitskräfte davor zurück, rechtliche Schritte gegen ihren Arbeitgeber einzuleiten, da sie Nachteile für sich befürchten. Daher müssen Betriebe meist nicht mit ernsthaften Konsequenzen rechnen, wenn sie gegen Mindestlohnansprüche ihrer Beschäftigten verstößen. Das Verhalten von Betrieben gegenüber ihren Belegschaften wird sich aber nur verändern, wenn die Unternehmen stets davon ausgehen müssen, dass Verstöße gegen Arbeitsbedingungen ernsthafte Konsequenzen nach sich ziehen.

Einige Nachbarstaaten sind hier wesentlich weiter. In Frankreich und Spanien können die Arbeitsinspektionen direkte Anordnungen gegenüber Betrieben zur Erfüllung solcher Arbeitgeberpflichten treffen, ohne die Beschäftigten auf den privaten Rechtsweg verweisen zu müssen. Zudem werden die Beschäftigten auch stärker bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützt. In Polen etwa berät die staatliche Arbeitsinspektion Beschäftigte über ihre Rechte und nimmt Beschwerden entgegen, denen sie selbst nachgeht (Deutscher Gewerkschaftsbund/Justitia et Pax 2017: 10). In Belgien und Großbritannien werden die Beschäftigten bei Klagen vor Gericht von den Arbeitsinspektionen unterstützt (Burgess 2014; Willems 2016) und in Ländern wie den Niederlanden und Frankreich haben die Gewerkschaften das Recht zur Verbandsklage. Zudem zeigen internationale Beispiele, dass sich durch die Kooperation der staatlichen Kontrollbehörden mit den Sozialpartnern die Effektivität der Kontrollen verbessern lässt (Bosch et al. 2019).

Schließlich müssen für eine bessere Aufdeckung von Verstößen und als Unterstützung der Beschäftigten die tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten manipulationssicher dokumentiert werden. Grundvoraussetzung dafür ist eine elektronische und manipulationssichere Erfassung der Arbeitszeit, auf die die Beschäftigten auch ohne Betriebsrat das Recht zur Einsicht und auch zur Korrektur von unzutreffenden Angaben haben. Daneben sollte es zwingend vorgeschrieben sein, dass die Arbeitszeitaufzeichnungen wie in Frankreich für Kontrollen im Betrieb bereit liegen müssen und nicht bei Steuerberatungsbüros deponiert werden können, wo sie einfach manipulierbar sind (Steiger-Sackmann et al. 2013). Zudem könnte die Wirksamkeit von Kontrollen durch Auflagen zur Registrierung aller Beschäftigten etwa auf Baustellen (wie z.B. in Spanien, Italien, Norwegen, Polen) oder auch bei Frisören und in Gaststätten (z.B. in Schweden) oder durch elektronische Zeitmessung (in Griechenland durch eine Auflage der Troika) verstärkt werden (ILO 2013: 41ff.).

Auch die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften lässt sich verbessern. Vom Zoll wird bemängelt, dass Staatsanwaltschaften sich oft mit sehr unterschiedlichen Themen befassen

müssen und deshalb häufig nur unzureichend mit den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Dimensionen des Themas Schwarzarbeit vertraut sind (Bosch et al. 2019). Solche Fälle haben daher oft keine Priorität und die vom Zoll vorgeschlagenen Strafen werden in Gerichtsverfahren nicht selten deutlich verringert. Dagegen zeigt die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, dass diese der Schwarzarbeit oft mehr Aufmerksamkeit widmen und die Kooperation mit der FKS besser funktioniert. Allerdings existieren solche Schwerpunktstaatsanwaltschaften bislang nur an wenigen Standorten in Deutschland.

6.5 Reformierung der Minijobs

Eine breite Allianz von Akteur*innen – darunter z.B. der Deutsche Frauenrat, die Bertelsmann-Stiftung, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, der Deutsche Gewerkschaftsbund, das Institut Arbeit und Qualifikation, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung – plädiert entweder für eine Abschaffung oder zumindest Begrenzung der Minijobs. So ließe sich etwa eine niedrige Bagatellgrenze etwa für Schüler*innen, Studierende und Rentner*innen einrichten. Zudem müsste eine erweiterte Gleitzone schon deutlich eher als ab 450 € bzw. 520 € ansetzen, um den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erleichtern. Damit steigen die Anreize für die Unternehmen, längere Arbeitszeiten anzubieten, was den Präferenzen der Minijobber*innen entspricht.

Eine effektive Umsetzung der Gleichbehandlung von geringfügig Beschäftigten sollte durch breit angelegte Aufklärungskampagnen für Beschäftigte und Arbeitgeber nachhaltig forciert werden. Ergänzt werden müssten diese durch eine Verpflichtung von Arbeitgebern, alle geringfügig Beschäftigten über ihre Rechte aufzuklären. Selbst bei einer völligen Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze kann es zu Benachteiligungen marginaler Teilzeitbeschäftigter kommen, so dass diese Empfehlung auch dann aktuell bleibt.

Notwendig wären ergänzend auch weitere grundlegende Reformen im Bereich des Steuer- und Sozialversicherungsrechts, wie etwa beim Ehegattensplitting. Die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011) hat diesbezüglich auf zahlreiche Inkonsistenzen in verschiedenen Rechtskreisen verwiesen, die der Gleichstellung von Männern und Frauen entgegenstehen und daher dringend verändert werden müssten.

7. Zusammenfassung

Eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 €, wie in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Über 20% der abhängig Beschäftigten in Deutschland würden von der Erhöhung profitieren. Vor allem gering Qualifizierte, Frauen, Beschäftigte in kleinen Betrieben ohne Tarifbindung, Ausländer*innen, befristet sowie in Teilzeit Beschäftigte könnten so ihr Einkommen deutlich steigern. Zudem würde eine deutliche Annäherung an die Niedriglohnschwelle von 60% des Medianlohns erreicht und damit auch einem Vorschlag der EU-Kommission näher kommen.

Allerdings zeigen Untersuchungen, dass es noch erhebliche Umsetzungsprobleme beim Mindestlohn gibt, viele Anspruchsberechtigte den Mindestlohn noch nicht bekommen und die Compliance-Probleme keine Einzelfälle sind. Besonders häufig von Verstößen betroffen sind Minijobber*innen, gering Qualifizierte, Beschäftigte in kleinen Betrieben, befristet Beschäf-

tigte, Erwerbstätige mit wechselnden Arbeitszeiten und Einsatzorten sowie geringer Tarifbindung und fehlender Mitbestimmung. Zu den häufigsten Einfallstoren für Unterschreitungen gehören unzutreffende Angaben zur Arbeitszeit und unbezahlte Mehrarbeit. Zudem werden Beschäftigten in Minijobs und bei Arbeit auf Abruf häufig die Zahlung von Urlaubs-, Feier- und Krankheitstagen verwehrt. Die Probleme, die mit der Umsetzung des Mindestlohns verbunden sind, sind der Bundesregierung durchaus bewusst, wie ein Eckpunktepapier des BMAS und BMF von 2021 unterstreicht. Leider wurden die sinnvollen Verbesserungsvorschläge der Ministerien nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen.

Zudem müssen die Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit verbessert werden. Zwar verfügt die FKS über weitreichende Kontrollbefugnisse, aber die Effektivität und Intensität der Mindestlohnkontrollen wird unterschiedlich eingeschätzt. Die Kritik richtet sich zumeist auf eine unzureichende Zahl von Kontrollen mit der Forderung einer deutlichen Aufstockung des Personals bei der FKS. Dabei mangelt es offensichtlich an der Besetzung der Stellen. So standen der FKS Anfang 2021 insgesamt 9.318 Planstellen (inkl. Service-Bereich) zur Verfügung, von denen jedoch nur 7.178,65 Planstellen im operativen Bereich besetzt waren. Die Diskrepanz von über 2.000 unbesetzten Stellen ist sicherlich nicht nur mit fehlendem Personal im Service-Bereich erklärbar.

Die Kontrollzahlen und personellen Probleme hängen unmittelbar mit einer veränderten strategischen Ausrichtung der FKS zusammen. Die Umstrukturierung der FKS seit Oktober 2014 hat zu einer Verschlechterung des strategischen Vorgehens und zu Unzufriedenheit bei den Beamten*innen geführt. Des Weiteren ist die Statistik über Prüfungen der FKS missverständlich. Dem Zoll ist nicht bekannt, ob die verhängten Strafen und Bußgelder tatsächlich vollstreckt wurden. Hier fehlt eine Erfolgsstatistik, wie viele der Strafen tatsächlich vollstreckt wurden. Die fehlende öffentliche Wahrnehmbarkeit der vollstreckten Sanktionen dämpft erheblich die abschreckende Wirkung der Kontrollen.

Im Gegensatz zur Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € pro Stunde, ist die geplante Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze abzulehnen. Völlig unverständlich erscheint, dass selbst von Teilen der Politik die Minijobs häufig nicht nur als flexible, sondern auch als besonders kostengünstige Art der Beschäftigung angepriesen werden. Tatsächlich sind Minijobs für Arbeitgeber bei Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben jedoch die teuerste Form der Beschäftigung. Entscheidend für das Interesse der Betriebe an Minijobs ist, dass in der Praxis die eigentlich verpflichtenden arbeits- und tarifrechtlichen Regelungen (Entgeltfortzahlung, bezahlter Mindesturlaub, Elternzeit usw.) nicht oder nur begrenzt zur Anwendung kommen. Ohne realistische Vorschläge, die dazu führen, den geltenden Arbeitnehmerschutz auch bei Minijobber*innen einzuhalten, bleiben die Nachteile für Beschäftigte bestehen.

Es ist zu erwarten, dass sich nicht die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöht, wie als Ziel im Gesetzentwurf ausgegeben wird, sondern sich die Zahl der Minijobber*innen durch die Heraufsetzung und Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze kräftig erhöht, viele Beschäftigte im unteren Midijob-Bereich ihre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verlieren und eine Stauchung der geringfügig Beschäftigten im Mindestlohnbereich eintreten wird. Auch die vorgesehene Möglichkeit der Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze in zwei Kalendermonaten bietet in erster Linie ein Einfallstor für Mindestlohnverstöße, stellt einen bürokratischen Mehraufwand für die Kontrollen der FKS dar und verhindert die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. In der Regel liegen die Stundenlöhne von Minijobber*innen auch deutlich unter denen von sozialversicherungspflichtig Be-

beschäftigt liegen. Nicht zuletzt während der COVID-19-Pandemie zeigte sich die Benachteiligung, da Minijobber*innen keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld haben. Insgesamt besteht ein Versorgungs-, Armuts- und Abhängigkeitsproblem bei dieser Beschäftigungsform.

Minijobs entfalten starke Klebeeffekte insbesondere für Frauen und erschweren sowohl für Beschäftigte als auch für Unternehmen systematisch Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Gründe liegen in den institutionalisierten Anreizstrukturen wie die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenkasse des Partners sowie die Befreiung von Steuern und Sozialabgaben. Zudem sind gerade in bestimmten Dienstleistungsbereichen wie dem Einzelhandel, dem Gastgewerbe und im Reinigungsgewerbe Minijobs überproportional vorzufinden und ein Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kaum möglich. Das führt dazu, dass Frauen häufig einen Minijob ausüben und zusätzlich schwarz nebenbei arbeiten. Auch zeigen verschiedene Untersuchungen, dass der Ausstieg aus dem Leistungsbezug über Minijobs meistens nicht gelingt, und damit Minijobs keine wirkliche Chance zur Überwindung von Arbeitslosigkeit bieten.

Schließlich zeigen Untersuchungen, dass vor allem ausschließliche und dauerhafte geringfügige Beschäftigung hohe Risiken für langfristige Narbeneffekte aus mehreren Gründen birgt. Erstens arbeiten geringfügig Beschäftigte oft in einfachen Tätigkeiten, die nicht ihrer formalen Qualifikation entsprechen, und von betrieblichen Weiterbildungsangeboten weitgehend ausgeschlossen sind, was Übergänge in besser bezahlte Tätigkeiten und berufliche Karrieren systematisch behindert. Zweitens eröffnen Minijobber*innen mit den geplanten 520 € brutto im Monat keine Chance auf eine eigenständige Existenzsicherung. Drittens haben sich die Lebensläufe zunehmend ausdifferenziert und man kann immer weniger davon ausgehen, dass Minijobber*innen mit einem Partner in einem Normalarbeitsverhältnis und das auf Dauer zusammenleben.

Verschiedene Reformen könnten eine bessere Einhaltung und Durchsetzung des Mindestlohns und eine sinnvollere Gestaltung von Minijobs gewährleisten. Für ein besseres Enforcement des Mindestlohns müsste zunächst die Selbstkontrollen durch die Sozialpartner gestärkt werden, indem Maßnahmen zur Erhöhung der Tarifbindung, Stärkung von Tariftreue und Verbesserung der Mitbestimmung vorgenommen werden. Daneben muss die Verantwortung an der Spitze der Wertschöpfungskette erhöht werden. Hierzu zählt etwa die Ausweitung der Nachunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge auf weitere Branchen, Entwicklung von Standards zu einem sozial verantwortlichen Nachunternehmermanagement in Kooperation mit den Kontrollbehörden sowie der Ausschluss von Wiederholungstälern bei öffentlicher Auftragsvergabe.

Auch wenn es rechtlich eindeutig geregelt ist, ist schwer verständlich, dass in Deutschland von der FKS bzw. den Sozialbehörden bei festgestellten Mindestlohnverstößen nur die Sozialversicherungsbeiträge nachgefordert werden, nicht aber die den Beschäftigten vorenthaltenen Lohnanteile und Sozialversicherungsbeiträge. Die Beschäftigten werden auch nicht informiert, wenn die FKS bei Kontrollen Verstöße festgestellt hat. Durch die individuelle Verantwortung schrecken viele Arbeitskräfte davor zurück, rechtliche Schritte gegen ihren Arbeitgeber einzuleiten, da sie Nachteile für sich befürchten. Andere EU-Länder zeigen, wie Beschäftigte sinnvoll unterstützt werden können (etwa Frankreich, Spanien, Polen und Großbritannien).

Grundvoraussetzung für die Durchsetzung der Lohnansprüche ist eine elektronische und manipulationssichere Erfassung der Arbeitszeit, auf die die Beschäftigten auch ohne Betriebsrat das Recht zur Einsicht und auch zur Korrektur von unzutreffenden Angaben haben. Es ist nicht verständlich, dass diese wichtige Maßnahme wieder aus dem Gesetzentwurf entfernt wurde.

Denn natürlich wissen Betriebe ganz genau, wann und wie lange die Beschäftigten gearbeitet haben. Auf welcher Grundlage wird denn sonst der Lohn ausgezahlt? Hier geht es vielmehr darum, die tatsächlich geleistete Arbeitszeit zu verschleiern und damit Kosten zu sparen.

Schließlich ist eine Reformierung der Minijobs dringend notwendig. Eine breite Allianz von Instituten plädiert entweder für eine Abschaffung oder zumindest Begrenzung der Minijobs. So ließe sich etwa eine niedrige Bagatellgrenze etwa für Schüler*innen, Studierende und Rentner*innen einrichten. Zudem müsste eine erweiterte Gleitzone schon deutlich eher als ab 450 € bzw. 520 € ansetzen, um den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erleichtern. Damit steigen die Anreize für die Unternehmen, längere Arbeitszeiten anzubieten, was den Präferenzen der Minijobber*innen entspricht. Unterstützend könnten breit angelegte Aufklärungskampagnen über Rechte und Pflichten für Beschäftigte und Arbeitgeber nachhaltig forciert werden. Darüber hinaus sind auch grundlegende Reformen im Bereich des Steuer- und Sozialversicherungsrechts notwendig.

Literatur

Bachmann, Ronald/Dürig, Wolfgang/Frings, Hanna/Höckel, Lisa Sofie/Martinez Flores, Fernanda (2017): Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – Eine Bestandsaufnahme. RWI Materialien 114. Essen.

Bäcker, Gerhard/Schmitz-Kießler, Jutta (2022): Minijob-Regeln ab Oktober 2022: Neue Grenzen, alte Probleme. Thema des Monats April 2022. Veröffentlicht auf www.sozialpolitik-aktuell.de. Duisburg.

Benassi, Chiara (2011): The implementation of minimum wage: Challenges and creative solutions. International Labour Office, Global Labour University Working Paper No. 12.

BMAS/BMF (2021): Fairer Mindestlohn – Starke Sozialpartnerschaft. Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung. Berlin.

BMF (2022): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohnkontrollen in den Bundesländern“. BT-Drucksache 20/779 vom 18. Februar 2022. Berlin.

Boockmann, Bernhard/Kirchmann, Andrea/Kleinemeier, Rita/Krause-Pilatus, Annabelle/Maier, Anastasia/Nottmeyer, Olga/Reiner, Marcel/Schafstädt, Christin/Scheu, Tobias/Zühlke, Anne/Bonin, Holger/Puhe, Henry (2020): Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber * Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Bonn: Institute of Labor Economics (IZA)

Bosch, Gerhard/Hüttenhoff, Frederic/Weinkopf, Claudia (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Springer VS, Wiesbaden.

Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten (2016): Einkommensentstehung als Verteilungsfaktor: wachsende Ungleichheit in der Primärverteilung gefährdet Mittelschicht. In: Wirtschaftsdienst 96 (13): 24-31.

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2013): Gut gemachte Mindestlöhne schaden der Beschäftigung nicht. IAQ-Report 2013-04. Duisburg.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2015): Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn? Industrielle Beziehungen 22 (3-4): 305–324

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2017): Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung. Berlin.

Bossler, Mario (2022): Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro. Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes

zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (MiLoEG) am 2.2.2022. (IAB-Stellungnahme, 01/2022), Nürnberg.

Bossler, Mario/Schank, Thorsten (2020): Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction, LASER Discussion Papers 117, Labor and Socio-Economic Research Center University of Erlangen-Nuremberg, Erlangen.

Bruckmeier, Kerstin/Lietzmann, Torsten/Walwei, Ulrich/Wiemers, Jürgen (2022): Reform der geringfügigen Beschäftigung. Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung am 7.2.2022. (IAB-Stellungnahme, 02/2022), Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2022): Strukturen der Grundsicherung SGB II – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005). Nürnberg.

Bundesregierung (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. BT-Drucksache 17/6240, Berlin.

Burgess, Pete (2014): Die Umsetzung des National Minimum Wage in Großbritannien. G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung Arbeitspapier 49:12–23.

Deutscher Bundestag (2008): Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsoordnung über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Unterrichtung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes. Drucksache 16/7727 vom 11. Januar 2008, Berlin.

Deutscher Bundestag (2021): Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2020. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/26337. Drucksache 19/27418 vom 09. März 2021. Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund/Justitia et Pax (2017): Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt. Ein Positionspapier der Deutschen Kommission Justitia et Pax und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). Bonn.

Dingeldey, Irene/Sopp, Peter/Wagner, Alexandra (2012): Governance des Einkommensmix: Geringfügige Beschäftigung im ALG II-Bezug. In: WSI-Mitteilungen 65 (1): 32-40.

Dustmann, Christian/Lindner, Attila/Schönberg, Uta/Umkehrer, Matthias/vom Berge, Philipp (2020): Reallocation effects of the minimum wage, CReAM Discussion Paper 07/20, Centre for Research and Analysis of Migration, London.

Ehrentraut, Oliver/Weinelt, Heidrun/Krämer, Lisa/Ambros, Jakob/Sulzer, Laura (2020): Gesamtbericht zur Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngegesetz. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Nr. 558. Berlin.

Europäische Kommission (2020): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM(2020) 682 final 2020/0310 (COD), Brüssel.

Fedorets, Alexandra/Grabka, Markus M./Schröder, Carsten (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ich viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. DIW-Wochenbericht 28: 483491.

Fischer, Gabriele/Gundert, Stefanie/Kawalec, Sandra/Sowa, Frank/Stegmaier, Jens/Teschling, Karin/Theuer, Stefan (2015): Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. IAB. Nürnberg.

Fratzscher, Marcel (2022): Die Ampel-Koalition vergrößert das Minijob-Problem. In: Zeit.de vom 04.02.2022. Hamburg.

Gallina, Paul Leonard (2005): New compliance strategies: 'Hard law' approach. Human Resources Development Canada.

Glemser, Axel/Kunert, Astrid/Huber, Simon (2017): Einführung und Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland – Eine qualitative Studie im Auftrag des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), SOEP Survey Papers 474: Series C, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/SOEP, Berlin.

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

Grabka, Markus M./Schröder, Carsten (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, in: DIW Wochenbericht 86 (14), S. 249-257

Hanau, Peter (2006): Das Rätsel Minijob. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. Zweiwochenschrift für die betriebliche Praxis 15: 809-811.

ILO (2013): Labour inspection and undeclared work in the EU. LAB/ADMIN Working Document No. 29. Genf

Ipsos (2020): Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. Ergebnisse von drei repräsentativen Befragungen von Beschäftigten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2021): Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland. Institut Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report 06. Duisburg.

Koch, Andreas/Kirchmann, Andrea/Reiner, Marcel/Scheu, Tobias/Boockmann, Bernhard/Bonin, Holger (2018), Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IZA Research Report Nr. 84, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: Bonn.

Körner, Thomas/Meinken, Holger/Puch, Katharina (2013): Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage. In: Wirtschaft und Statistik 1: 42-61.

Krebs, Tom/ Drechsel-Grau, Moritz (2021): Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen. IMK Study Nr. 73, Düsseldorf.

Krebs, Tom/Scheffel, Martin (2021): Raus aus der Minijobfalle. Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie die öffentlichen Finanzen. Gütersloh.

Low Pay Commission (2018): Non-compliance and Enforcement of the National Minimum Wage. London

Lübker, Malte (2021): Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn? Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank. WSI Policy Brief. Düsseldorf.

Rudolph, Helmut (2011): Foliensatz zum Minijob-Workshop der AG Gleichstellungspolitik der SPDBundestagsfraktion am 30. Juni 2011 in Berlin.

Schmidt, Tanja/Matiaske, Wenzel/Seifert, Hartmut/Tobsch, Verena/Holst, Elke (2020): Verlaufsmuster tatsächlicher und gewünschter Arbeitszeiten im Lebensverlauf, Working Paper der Forschungsförderung der HBS Nr. 173. Düsseldorf.

Schulten, Thorsten/Pusch, Toralf (2019): Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven. Wirtschaftsdienst, 99 (5), S. 335–339

Statistisches Bundesamt (2020): Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken. 930 000 Mindestlohn-Jobs im April 2018. Pressemitteilung Nr. 060 vom 27. Februar 2020. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2021): 7,8 Millionen Niedriglohnjobs im April 2021. Pressemitteilung Nr. 586 vom 20. Dezember 2021. Wiesbaden.

Steiger-Sackmann, Sabine/Wantz, Nadine/Kuratli, Sandra (2013): Arbeitszeiterfassung. Rechtslage und Praxis der Arbeitszeiterfassung in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft. Zentrum für Sozialrecht ZSR. Reihe „Sozialrecht“. Band 1. Winterthur.

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.

Weil, David (2010): Improving Workplace Conditions through Strategic Enforcement: A Report to the Wage and Hour Division. Boston University.

Weil, David (2014): The fissured workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it. Cambridge: Harvard University Press.

Weil, David (2018): Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change. *Journal of Industrial Relations* 60 (3): 437–460.

Wippermann, Carsten (2012): Frauen in Minijobs. Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebensverlauf. Eine Untersuchung des DELTA-Instituts für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

Willems, Hilaire (2016): Heterogener Status Quo – Arbeitsinspektionen in Deutschland und Europa. Vortrag auf der Tagung „Arbeitsinspektionen in einer globalisierten Welt“ am 19. Oktober 2016 in Frankfurt a. M.

Zoll (2022): Zolljahresstatistik 2021. Bonn.