



---

## **Schriftliche Stellungnahme**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

---

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

- a) Gesetzentwurf 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**



13.5.2022 // Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales  
des Deutschen Bundestags am 16.5.2022

---

## STELLUNGNAHME 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 (Drucksache 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 (Drucksache 20/1503)

Mario Bossler

Kerstin Bruckmeier

Torsten Lietzmann

Jürgen Wiemers

## Zusammenfassung

Mit dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung soll der gesetzliche Mindestlohn einmalig auf 12 Euro erhöht werden. Ab dem nächsten Jahr soll dann wieder die Mindestlohnkommission mit einem inhaltlich unveränderten gesetzlichen Auftrag über die Entwicklung des Mindestlohns entscheiden. Da in den letzten Jahren eine große Zahl der Beschäftigten noch unterhalb von 12 Euro entlohnt wurde, handelt es sich um einen bedeutenden Eingriff in den Arbeitsmarkt. Damit einhergehend ist mit signifikanten Lohnsteigerungen zu rechnen, wobei offen bleibt, inwiefern sich die zu erwartende Stundenlohnerhöhung auch in den monatlichen Arbeitseinkommen, einer Reduzierung des ALG-II-Bezugs oder in einer reduzierten Armutsgefährdung niederschlägt. Eine Prognose über die Beschäftigungswirkung ist aus heutiger Sicht mit hoher Unsicherheit verbunden. Während die empirische Literatur zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und die neuere makroökonomische Literatur ein durchaus positives Bild über die Wirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 zeichnen, lässt sich daraus keine belastbare Prognose ableiten, u.a. deshalb weil der Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten deutlich gegenüber 2015 ansteigen wird.

Im Zuge der Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde soll die Entgeltgrenze für Minijobs von derzeit 450 Euro auf 520 Euro angehoben und dynamisiert werden. Die Midijob-Grenze soll von derzeit 1.300 auf 1.600 Euro angehoben werden, um Geringverdienende zu entlasten. Zugleich soll verhindert werden, dass Minijobs als Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse missbraucht oder zur Teilzeitfalle insbesondere für Frauen werden. Durch die Reform würden Beschäftigungsverhältnisse im unteren Teilzeitbereich und insbesondere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse im Vergleich zum Status quo jedoch attraktiver. Mit der Koppelung der Minijob-Grenze an die Entwicklung des Mindestlohns droht eine Stärkung der geringfügigen Beschäftigung und eine Vergrößerung der mit dem Minijob-Arrangement verbundenen Probleme. Auf der Grundlage von Forschungsergebnissen lässt sich eine Reform zum Abbau statt zur Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung begründen, da diese Beschäftigungsverhältnisse mit zahlreichen Nachteilen für die Beschäftigten verbunden sind. Eine Neuregelung sollte eher darauf abzielen, dass sich die geringfügige Beschäftigung auf diejenigen konzentriert, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohnehin vergleichsweise geringe Vorteile bringen würde (wie Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner).

# 1. Einleitung

Diese Stellungnahme bezieht sich auf den „Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“ der Bundesregierung (Drucksache 20/1408) und auf den Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, Ates Gürpınar, 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“ (Drucksache 20/1503).

Mit dem vorliegenden „Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“ soll der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland zum 1. Oktober 2022 einmalig auf 12 Euro erhöht werden. Danach soll ab dem Jahr 2023 wieder die die Mindestlohnkommission über die Entwicklung des Mindestlohns entscheiden. Zudem sollen die im Mindestlohngesetz geregelten Dokumentationspflichten über geleistete Arbeitsstunden mit angepasst werden.

Im Bereich der geringfügigen Beschäftigung sieht der Gesetzentwurf eine Anhebung der Minijob-Schwelle auf 520 Euro zum 1. Oktober 2022 und eine Kopplung der Geringfügigkeitsgrenze an die Mindestlohnentwicklung vor. Dazu wird die Minijob-Schwelle bei einer Erhöhung des Mindestlohns automatisch derart erhöht, dass sie einer Wochenarbeitszeit von zehn Stunden zum Mindestlohn entspricht. Damit soll verhindert werden, dass Lohnsteigerungen bei einer unveränderten Minijob-Schwelle zu einer Reduzierung der monatlichen Arbeitszeit führen, wenn die Geringfügigkeitsschwelle nicht überschritten werden soll. Um der mit der Anhebung der Minijob-Schwelle verbundenen Ausweitung der Minijobs entgegenzuwirken, ist eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge von Midijobbenden vorgesehen. Die Arbeitgeberbeiträge werden dagegen angehoben und entsprechen zu Beginn des Midijobbereichs den für einen Minijob zu leistenden Pauschalbeiträgen für die Sozialversicherung. Zudem soll die Midijob-Obergrenze von derzeit 1.300 Euro auf 1.600 Euro angehoben werden.

Im Rahmen des Antrags „Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns“ werden Anpassungen vorgeschlagen, die den Mindestlohn und die Minijobschwelle betreffen. Darunter fällt die Abschaffung von Minijobs, die Einführung eines Arbeitszeiterfassungssystems, die Einführung einer fixen Mindestlohnuntergrenze von 60 Prozent des Medianlohns, die Aufrundung des Mindestlohns auf einen glatten Euro-Betrag, die Abschaffung sämtlicher Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn, die Ausweitung des Geltungsbereichs des Mindestlohns auf Tätigkeiten in Behindertenwerkstätten<sup>1</sup>, eine gesetzliche Klarstellung, dass der Mindestlohn einem reinen Stundenentgelt ohne Zuschläge entspricht<sup>2</sup>, gesetzliche Informationskampagnen zur Höhe und Gültigkeit des Mindestlohns, die Verpflichtung zur Information über die Höhe des geltenden Mindestlohn auf dem Lohnzettel.

---

<sup>1</sup> Zur den Folgen einer Ausweitung des Mindestlohns auf Behindertenwerkstätten liegen dem IAB keine Kenntnisse vor.

<sup>2</sup> Die Anrechenbarkeit von Sonder- und Zusatzzahlungen auf den Mindestlohn ist aktuell nicht durch das Mindestlohngesetz, sondern durch die geltende Rechtsprechung geregelt. Dem IAB liegen keine Kenntnisse über Vor- oder Nachteile vor.

## 2. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns und weitere Änderungen des Mindestlohngesetzes

### 2.1 Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro<sup>3</sup>

Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 stellt einen starken Eingriff in die Lohnsetzung auf dem deutschen Arbeitsmarkt dar. Die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse, die noch unter 12 Euro entlohnt wird, ist bedeutend. Während in der Verdienststrukturerhebung 2018 noch rund 10 Millionen Beschäftigungsverhältnisse unterhalb von 12 Euro pro Arbeitsstunde entlohnt wurden, waren es im SOEP 2019 noch 8,6 Millionen Beschäftigte (Pusch 2021). Die jüngsten Zahlen aus der Verdienststrukturerhebung 2021 ergaben, dass noch 7,2 Millionen Beschäftigungsverhältnisse unter 12 Euro pro Arbeitsstunde lagen, wobei Beschäftigungsverhältnisse, die vollständig von Kurzarbeit betroffen waren, in dieser jüngsten Schätzung nicht berücksichtigt werden konnten (Statistisches Bundesamt 2021).

Sofern der Mindestlohn eine signifikante Anzahl an Personen betrifft, wird als unmittelbare und politisch intendierte Folge eine positive Lohnwirkung erwartet. Die Lohnwirkung kann sich jedoch nur in Gänze entfalten, wenn die betroffene Beschäftigung erhalten bleibt, der Mindestlohn möglichst vollständig eingehalten wird und nicht durch unbezahlte Mehrarbeit kompensiert wird. Die intendierte Wirkung auf die Arbeitseinkommen setzt voraus, dass die Arbeitszeit nicht reduziert wird.

In empirischen Evaluationsstudien wurde zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 ein signifikanter Anstieg der Stundenlöhne beobachtet (Burauele 2020), der sich dann auch in den monatlichen Arbeitseinkommen niedergeschlagen hat (Bossler und Schank 2022), sodass auch die Ungleichheit in den monatlichen Arbeitseinkommen im Zuge der Mindestlohneinführung gesunken ist. Da der Anstieg der Arbeitseinkommen nicht wesentlich hinter dem Stundenlohnanstieg zurückgeblieben ist (Burauele 2020), deuten die Ergebnisse nur auf eine geringe Änderung in den Arbeitsstunden hin.

Unterschiede in der Betroffenheit von einer Beschäftigung unter 12 Euro deuten darauf hin, dass die Mindestlohnerhöhung Frauen verhältnismäßig häufiger betrifft als Männer und Beschäftigungsverhältnisse im Osten relativ häufiger als im Westen. Schon zur Mindestlohneinführung hat sich gezeigt, dass sich die Einkommensunterschiede zwischen Ost und West leicht angeglichen haben (Bossler und Schank 2022), und auch der Geschlechterlohnunterschied ist signifikant geschrumpft (Caliendo und Wittbrodt 2021). Mit der geplanten Mindestlohnerhöhung ist folglich zu erwarten, dass sich Lohnunterschiede weiter angleichen, wobei eine angleichende Wirkung nur am unteren Ende der Lohnverteilung erwartet werden kann.

Der Mindestlohn von 12 Euro rückt nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts sehr nahe an die Niedriglohnschwelle, die vom statistischen Bundesamt aktuell mit 12,27 Euro brutto pro Arbeitsstunde bemessen wird. Die Niedriglohnschwelle wird auch im Kontext internationaler Vergleiche verwendet und ist auf zwei Drittel des Medianlohns festgelegt. Die Nähe des 12-Euro-Mindestlohns zur Niedriglohnschwelle suggeriert, dass die Armut in

---

<sup>3</sup> Teile dieses Abschnitts finden sich auch in der IAB-Stellungnahme an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bossler 2022).

Deutschland deutlich eingeschränkt würde. Es ist jedoch zu beachten, dass Armut hauptsächlich durch niedrige Arbeitseinkommen und weniger durch den Stundenlohn bestimmt wird. Da Mindestlohnpfänger häufig in Teilzeitjobs oder Minijobs beschäftigt sind, kann das monatliche Arbeitseinkommen – trotz Mindestlohn – sehr gering bleiben. Vor dem Hintergrund geringer Arbeitsstunden und komplexer Haushaltsverhältnisse ist davon auszugehen, dass auch nach der Erhöhung des Mindestlohns noch eine große Anzahl an Beschäftigten aufstockende ALG-II-Leistungen beziehen werden. Die Effekte der Mindestlohneinführung auf den Leistungsbezug wurden eher gering eingeschätzt (Bruckmeier und Wiemers 2015; Bossler und Schank 2022). Aus diesen Befunden lässt sich nicht extrapolieren, ob der 12-Euro-Mindestlohn den Leistungsbezug deutlicher verringern könnte. Hierzu existieren noch keine Erkenntnisse vor.

Die Beschäftigungswirkungen der Mindestlohneinführung 2015 wurden in mehreren empirischen Evaluationsstudien untersucht, die in Börschlein und Bossler (2019) und Caliendo, Wittbrodt und Schröder (2019) zusammengefasst wurden. Auch aus dem IAB sind bereits mehrere empirische Evaluationsstudien erschienen, die auf Basis unterschiedlicher Daten und unterschiedlicher Untersuchungseinheiten (Regionen, Betriebe, Berufe, Beschäftigte) die Wirkung der Mindestlohneinführung auf die Beschäftigung schätzen (Ahlfeldt, Roth und Seidel 2018; Bossler und Gerner 2020; Bossler und Schank 2022; Dustmann et al 2022; Garloff 2019; Friedrich 2020). Der kausale Effekt der Mindestlohneinführung bewegt sich in diesen Studien zwischen Null und 60.000 Jobs, die durch den Mindestlohn abgebaut wurden bzw. nicht entstanden sind, wobei es Anzeichen gibt, dass sich der Beschäftigungseffekt auf die Gruppe der Minijobs konzentriert (Friedrich 2020). Es zeigt sich zudem, dass Personen, deren Job abgebaut wurde, häufig in produktivere Betriebe wechseln konnten (Dustmann et al. 2022).

Aus den bisherigen Erkenntnissen lässt sich ableiten, dass der Mindestlohn vorsichtig über die bisherige Höhe hinaus angehoben werden kann, ohne dass ein Beschäftigungseinbruch zu erwarten wäre. Wie hoch eine solche Anhebung sein kann, lässt sich aus den bisherigen Evaluationen jedoch nicht ableiten. Die empirischen Ergebnisse beziehen sich auf die ökonomischen Rahmenbedingungen der Vergangenheit, und es ist wissenschaftlich offen, inwieweit sich die Ergebnisse linear fortschreiben lassen oder ob sich ab einem aus der empirischen Literatur unbekanntem Punkt negative Beschäftigungseffekte durchsetzen - wie die Studie von Ahlfeldt, Roth und Seidel (2022) argumentiert.

Die traditionelle neoklassische Literatur vermutet, dass Arbeitgeber ihre Beschäftigung abbauen müssen, weil sie einige ihrer Beschäftigten nicht mehr produktiv zu einem Mindestlohn einsetzen können. Während diese Argumentation auf vollkommenen, wettbewerblichen Arbeitsmärkten beruht, liefern die folgenden makroökonomischen Studien einen Ansatz, um die Wirkung von Mindestlöhnen vor dem Hintergrund unvollkommener Arbeitsmärkte einzuschätzen:

- Blömer et al. (2018) zeigen im Rahmen eines empirischen Suchmodells, dass Mindestlöhne positive Beschäftigungseffekte bewirken können, indem sie Marktmacht abbauen und so Arbeitssuchende mehr für sie akzeptable Jobangebote erhalten. Demgegenüber entstehen negative Beschäftigungseffekte durch den steigenden Kostendruck der Arbeitgeber, die ihre Nachfrage nach Arbeitskräften reduzieren.

Welcher der beiden Wirkungskanäle überwiegt, ist ex-ante nicht klar. So wird eine einheitliche Mindestlohnhebung in unterschiedlichen Segmenten des Arbeitsmarkts differenzierte Wirkungen entfalten.

- Ahlfeldt, Roth und Seidel (2022) präsentieren ein Modell, in dem ein Produktivitätsüberhang eine gewisse Mindestlohnerhöhung erlauben kann, ohne dass die aggregierte Beschäftigung sinkt, weil die höhere Produktivität der Betriebe eine Lohnerhöhung rechtfertigt. Der Effekt unterscheidet sich jedoch differenziert nach Regionen, weil das Produktivitätsniveau sich stark zwischen den Regionen in Deutschland unterscheidet. Zusätzlich werden in dem Forschungspapier Wohlfahrtseffekte betrachtet. Dadurch, dass die Löhne mindestlohnbedingt ansteigen, sind mehr Personen bereit, eine Beschäftigung aufzunehmen und ländliche Regionen (vorwiegend im Osten) werden attraktiver. So kann ein eventuell negativer Beschäftigungseffekt durch positive Wohlfahrtseffekte kompensiert werden.
- Drechsel-Grau (2022) analysiert den Effekt eines Mindestlohns im Rahmen eines theoretischen Suchmodells mit Arbeitgebern unterschiedlicher Qualität. Ein Mindestlohn führt in diesem Modell zu einem Wechsel von Beschäftigten zu den relativ besseren Arbeitgebern. Dadurch entstehen „bessere“ (sozialversicherungspflichtige) Jobs und die aggregierte Arbeitsproduktivität steigt. Der Mindestlohn bleibt bis zu einem Niveau von 60 Prozent des Medianlohns, was in etwa dem 12-Euro-Mindestlohn entspricht, beschäftigungsneutral.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass neuere makroökonomische Modelle in der Lage sind, positive oder zumindest beschäftigungsneutrale Wirkungen von Mindestlöhnen abzubilden und in dieser Hinsicht den empirischen Analysen der Mindestlohneinführung entsprechen. Während einige dieser Studien auch für die konkrete Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro in Deutschland vorhersagen, dass diese beschäftigungsneutral bliebe oder zumindest eine wohlfahrtssteigernde Wirkung entfalte, gibt es in all diesen Modellen einen im Vorhinein nur mit Unsicherheit bestimmbareren Kipppunkt, ab dem der Mindestlohn zu einem Beschäftigungsrückgang führt. Mögliche Beschäftigungsrisiken durch die Mindestlohnerhöhung dürften sich zudem durch die aktuell hohe Inflation reduzieren, weil sich durch höhere Preissteigerungen die reale Höhe des Mindestlohns reduziert.

## 2.2 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission

Im vorliegenden Gesetzesentwurf (Drucksache 20/1408) bleibt der inhaltliche Auftrag der Mindestlohnkommission unangetastet. Die Mindestlohnkommission soll auch weiterhin über die Entwicklung der Höhe des Mindestlohns entscheiden und dabei berücksichtigen, dass der Mindestlohn (1.) zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beiträgt, (2.) faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen ermöglicht und (3.) die Beschäftigung nicht gefährdet. Außerdem soll sich der Mindestlohn an der Entwicklung der Tariflöhne orientieren.

Grundsätzlich ist der Auftrag der Mindestlohnkommission zu begrüßen, da so eine regelmäßige Anpassung des Mindestlohns unter Berücksichtigung der Interessen von Beschäftigten

und Betrieben gewährleistet ist. Die Mindestlohnkommission berücksichtigt durch ihre paritätische Besetzung die Interessen der Sozialpartner und kann auf aktuelle Entwicklungen und wissenschaftliche Befunde reagieren. Eine fixe Untergrenze des Mindestlohns in Höhe von 60 Prozent des Medianlohns, wie sie im Antrag von Drucksache 20/1503 gefordert wird, scheint vor dem Hintergrund der aktuellen progressiven Mindestlohnentwicklung nicht notwendig und begrenzt den Handlungsspielraum der Mindestlohnkommission.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf (Drucksache 20/1408) werden die Zeitpunkte für den nächsten Kommissionsbeschluss dahingehend geändert, dass der nächste Beschluss nicht im Juni 2022, sondern im Juni 2023 zu fassen ist. Danach wird weiterhin im zweijährigen Turnus über die Anpassung des Mindestlohns entschieden.

Die Verschiebung des nächsten Beschlusses ist zu begrüßen, wobei anzumerken ist, dass zum Zeitpunkt der nächsten Beschlussfassung im Juni 2023 das wissenschaftliche Bild über die Folgen der einmaligen politischen Erhöhung auf 12 Euro noch nicht vollständig sein kann. Die Verfügbarkeit von Daten und wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Folgen der Mindestlohnerhöhung ist zeitlich nachlaufend und wird zu diesem Zeitpunkt sicherlich noch lückenhaft sein.

Vor dem Hintergrund der aktuell hohen Inflation, die auch höhere Nominallohnsteigerungen spätestens ab dem nächsten Jahr erwarten lässt, ist die Frage nach der künftigen Entwicklung des nominalen Mindestlohns besonders relevant. Vor dem Hintergrund der dynamischen Perspektiven, insbesondere im Hinblick auf Preise und Löhne, stellt sich die Frage, ob der zweijährige Turnus der Beschlussfassung ausreichend ist, um den aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen. Erkenntnisse des IAB weisen darauf hin, dass die Mindestlohnkommission die Entwicklung der Tariflöhne in ihren vergangenen Entscheidungen unterschätzt hat (Börschlein, Bossler und Wiemann 2021) und die Mindestlohnentwicklung so den Tariflöhnen nachgelaufen ist.

### *2.3 Arbeitszeiterfassung und Einhaltung des Mindestlohns*

Das Ausmaß von Mindestlohnunterschreitungen ist bis heute umstritten. Während die Daten aus der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamts nahelegen, dass im Jahr 2018 rund 483.000 Beschäftigungsverhältnisse unter Mindestlohn bezahlt wurden, deuten Zahlen aus dem SOEP auf ein wesentlich höheres Ausmaß an Unterschreitungen hin (Mindestlohnkommission 2020). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Mindestlohnunterschreitungen in Beschäftigungsdaten schwierig zu quantifizieren sind, da insbesondere die Arbeitsstunden in den zugrundeliegenden Daten häufig ungenau angegeben sind, sodass als Konsequenz viele Jobs unter der Mindestlohn-Schwelle verortet werden, obwohl sie tatsächlich exakt zum Mindestlohn bezahlt werden. Das kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn die Beschäftigten unregelmäßige Arbeitszeiten oder variable Gehaltsbestandteile haben. Außerdem ist es bei empirischen Daten nicht klar, ob es sich bei den Unterschreitungen um rechtssichere Verstöße handelt, da die Definitionen in den Daten (etwa zu den Arbeitsstunden) häufig von der gesetzlichen Definition oder von der geltenden Rechtsprechung abweichen.



Für die Kontrolle des Mindestlohns ist in Deutschland der Zoll (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) verantwortlich. Um eine wirksame Kontrolle in Bezug auf die Einhaltung des Mindestlohns durchführen zu können, ist eine saubere Erfassung der Arbeitszeiten erforderlich. Die Ausweitung der Monatslohnschwellen (Artikel 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfs, Drucksache 20/1408) leisten einen Beitrag zu einer umfangreicheren Dokumentation der Arbeitszeiten. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass § 17 des Mindestlohngesetzes die Arbeitszeitdokumentation auf die Branchen beschränkt, die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (§ 2a) genannt werden. In § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes sind beispielsweise das Baugewerbe oder das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe aufgeführt. Mindestlohnrelevante Dienstleistungsbereiche oder der Einzelhandel sind jedoch nicht aufgeführt und so von der Dokumentation der Arbeitszeiten ausgenommen.

Vor dem Hintergrund einer wirksamen Kontrolle ist der zweite Vorschlag aus dem vorliegenden Antrag (Drucksache 20/1503) interessant, weil darin eine lückenlose Arbeitszeitdokumentation und -erfassung vorgeschlagen wird. Neben einer wirksamen Kontrollmöglichkeit des Mindestlohns würde eine umfangreiche Dokumentation der Arbeitszeiten auch einen deutlichen Gewinn für die Forschung mit sich bringen, was auch für die Politik und die Mindestlohnkommission interessante Erkenntnisse über Arbeitszeiten in Deutschland ermöglichen würde. Zu beachten ist jedoch, dass der Bürokratieaufwand einer systematischen Arbeitszeiterfassung sehr groß sein kann.

Für die Einhaltung des Mindestlohns ist es essenziell, dass die Mindestlohnregelung unter den Beschäftigten und Betrieben in Deutschland transparent ist. Leider kannten in einer Befragung durch die Mindestlohnkommission nur rund 16 Prozent der Beschäftigten die aktuelle Höhe des Mindestlohns (Bruttel und Dütsch 2020). Vor dem Hintergrund einer geringen Bekanntheit sind die Vorschläge aus dem vorliegenden Antrag (Drucksache 20/1503) dahingehend zu begrüßen, dass eine Rundung des Mindestlohns (zum Beispiel auf die erste Nachkommastelle) hilfreich sein könnte.<sup>4</sup> Zudem sind öffentliche Informationskampagnen zur Höhe und Gültigkeit des Mindestlohns zu begrüßen. Letztlich wäre eine verpflichtende Ausweisung des jeweils geltenden Mindestlohns auf den Lohn- und Gehaltsabrechnungen eines jeden Beschäftigten vor dem Hintergrund eines möglichst geringen bürokratischen Erfüllungsaufwands minimalinvasiv und somit ebenfalls zu begrüßen.

#### *2.4 Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn*

Das Mindestlohngesetz sieht nur wenige Ausnahmen vom Mindestlohn für die folgenden Beschäftigtengruppen vor: (1.) Jugendliche unter 18 Jahren (ohne Berufsausbildung), (2.) Auszubildende, (3.) Pflichtpraktika und freiwillige Praktika mit einer Laufzeit bis zu 3 Monaten und (4.) für Langzeitarbeitslose in den ersten 6 Monaten ihrer Wiederbeschäftigung. Zudem sind ehrenamtliche Tätigkeiten sowie Tätigkeiten in Gefängnissen oder Behindertenwerkstätten vom Mindestlohn ausgenommen. Für alle anderen Beschäftigten gilt der Mindestlohn unabhängig von der Sozialversicherungspflicht und unabhängig vom Arbeitgeber.

---

<sup>4</sup> In dem Antrag (Drucksache 20/1503) wird vorgeschlagen, dass der Mindestlohn auf den nächsten glatten Euro-Betrag aufgerundet werden muss. Dieser Vorschlag ist sehr weitreichend und wirkt stets mindestlohnerhöhend. Vielleicht kann eine Auf- oder Abrundung auf die erste Nachkommastelle bereits einen großen Effekt auf die Bekanntheit des Mindestlohns haben.

Über die Wirkung der Ausnahmeregelung für jugendliche Beschäftigte (ohne Ausbildung) liegen kaum detaillierte Kenntnisse vor. Die vorliegenden deskriptiven Erkenntnisse deuten nicht darauf hin, dass die Ausnahmeregelung für Jugendliche eine beschäftigungssteigernde Wirkung hatte (Bossler, Dietrich und Kunaschk 2020). Angesichts der Regelungen zur Berufsschulpflicht für Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr in den meisten Bundesländern, kommt der Beschäftigung in dieser Personengruppe außerhalb einer betrieblichen Ausbildung nur eine untergeordnete Rolle zu.

Die Bedeutung der Ausnahmeregelung für Auszubildende wurde bereits eingeschränkt, da für diese Beschäftigtengruppe seit dem Ausbildungsjahrgang 2020 eine Mindestauszubildendenvergütung gilt. In Bezug auf die Ausnahmeregelung für Pflichtpraktika konnten keine Effekte auf die Anzahl an Praktikantinnen und Praktikanten in den Betrieben nachgewiesen werden (Bossler und Wegmann 2019). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der Praktika in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt nach aktuellen Angaben im IAB-Betriebspanel eingebrochen ist.

Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose in den ersten 6 Monaten ihrer Wiederbeschäftigung wurde vom IAB in einem Forschungsprojekt evaluiert (Vom Berge et al. 2016; Umkehrer und Vom Berge 2020). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Ausnahmeregelung keine merkliche kausale Beschäftigungswirkung für diese Personen hatte. Ein Grund hierfür ist die geringe Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregelung.

### 3. Reform der geringfügigen Beschäftigung<sup>5</sup>

Die geplante Neuregelung stellt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine Beschäftigung im Bereich zwischen 451 und 520 Euro aufnehmen, sowie Beschäftigte im unteren Midijobbereich ab 521 Euro im Vergleich zum Status quo im Nettoeinkommen vor Steuern signifikant finanziell besser. Der Nettoeinkommenszuwachs wird mit dem Übergang in die (neue) Gleitzone ab 521 Euro abgeschmolzen bis er an der neuen Obergrenze der Gleitzone (1.600 Euro) den Wert null erreicht (Bruckmeier et al. 2022).

Aus Arbeitnehmersicht ist positiv zu werten, dass Minijobber an der Minijobschwelle durch Mindestloohnerhöhungen in ihrem Monatslohn profitieren können. Zur Mindestlohneinführung, als die Minijobschwelle fix blieb, zeigen Befunde auf Basis von IAB-Daten, dass Effekte des Mindestlohns auf den Monatslohn an der Minijobschwelle ausgebremst wurden (Bossler und Schank 2022). Die Beseitigung dieser Sprungstelle erleichtert einerseits den Übergang aus einer geringfügigen Beschäftigung in einen Midijob. Andererseits bleibt die Attraktivität einer geringfügigen Beschäftigung aufgrund der Steuer- und Abgabenbefreiung gegenüber einer Beschäftigung im Midijobbereich bestehen. Dies gilt insbesondere für verheiratete Frauen, die nach dem Ehegattensplitting veranlagt werden und im Haushalt nur das Zweiteinkommen stellen. Die Ausweitung und Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze stärken somit Minijobs im Vergleich zum Status quo. Neben einer geringfügigen Beschäftigung werden auch Beschäftigungsverhältnisse im unteren Teilzeitbereich durch die Reform finanziell vorteilhafter. Zusammengefasst sind von der Reform damit keine signifikanten Steige-

---

<sup>5</sup> Dieses Kapitel beruht auf der IAB-Stellungnahme 02/2022.

rungen des Arbeitsangebotes zu erwarten. Einerseits begünstigt die Reform den Eintritt in den Arbeitsmarkt durch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung oder eines Midijobs mit geringem Stundenumfang, andererseits könnten Beschäftigte oberhalb der Gleitzone ihre Arbeitszeit reduzieren. Die mit der Reform verbundene Förderung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen kann somit einer arbeitsmarktpolitisch gewünschten Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials entgegenstehen.

Die Arbeitgeberbeiträge sollen im Zuge der Reform im Midijobbereich angehoben werden und entsprechen zu Beginn des Midijobbereichs den für einen Minijob zu leistenden Pauschalbeiträgen für die Sozialversicherung. Somit werden aus Arbeitgebersicht Midijobs im Vergleich zum Status quo weniger attraktiv.

Durch die zu erwartende Ausweitung von geringfügiger Beschäftigung droht zudem eine Vergrößerung der mit dem Minijob-Arrangement verbundenen Probleme (siehe Bruckmeier et al. 2022 und Bruckmeier et al. 2018). Minijobs alleine sind nicht existenzsichernd, und entsprechend zeigt sich bei den geringfügig Beschäftigten eine relativ hohe Armutsgefährdungsquote: Rund ein Viertel von ihnen lebt in Haushalten mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (Schäfer 2010, S. 16), und rund ein Sechstel (17 Prozent) der erwachsenen ausschließlich geringfügig Beschäftigten bis zur Regelaltersgrenze beziehen neben dem Minijob Leistungen der Grundsicherung (Lietzmann und Wenzig 2021). Grundsicherungsleistungen sind bei einem wegfallenden Minijob zudem die einzige Form sozialer Absicherung, denn es besteht in der Regel weder ein Anspruch auf Arbeitslosengeld noch auf Kurzarbeitergeld. Auch besteht keine eigenständige Krankenversicherung und es werden nur niedrige Rentenanwartschaften erworben.

Geringfügig Beschäftigte sind häufiger in einer informelleren Beschäftigungssituation tätig, die spezielle Belastungen und Nachteile mit sich bringt: Beschäftigte in Minijobs haben häufiger befristete Arbeitsverträge, seltener einen schriftlichen Arbeitsvertrag, öfter keine vertraglich vereinbarte Arbeitszeit und üben Arbeit auf Abruf aus (Fischer et al. 2015; Hank und Stegmaier 2018). Weitere Forschungsergebnisse haben zudem ergeben, dass geringfügig Beschäftigten häufiger arbeitsrechtliche Ansprüche wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahlter Urlaub nicht gewährt werden (Stegmaier et al. 2015).

Die mit einer geringfügigen Beschäftigung verbundenen Nachteile fallen umso mehr ins Gewicht, je geringer die Chancen sind, aus einem Minijob in reguläre Beschäftigung überzugehen. Zwar suchen insbesondere arbeitslose geringfügig Beschäftigte häufiger als andere Beschäftigte nach einer anderen oder weiteren Tätigkeit und möchten öfter ihre Arbeitszeit ausweiten (Fischer et al. 2015, Himsel und Walwei 2014, Körner et al. (2013), oft ist aber keine passende Tätigkeit mit höherem Stundenumfang zu finden, sodass die Betroffenen unfreiwillig aus Mangel an Alternativen im Minijob verbleiben („Klebeffekt“). Die in Minijobs häufig geringen Tätigkeitsanforderungen führen wiederum zu geringen Qualifizierungsanreizen und einer niedrigen Qualifizierungsbeteiligung.

Zudem fallen die Übergangschancen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung niedriger als in anderen atypischen Beschäftigungsverhältnissen aus. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, ob die Beschäftigten eine Erhöhung der Arbeitszeit überhaupt anstreben (Brülle 2013). Geringfügig beschäftigten Grundsicherungsbeziehenden gelingt es

außerdem seltener als sozialversicherungspflichtig beschäftigten Grundsicherungsbeziehenden, die Grundsicherung zu verlassen (Lietzmann und Wenzig 2021). Bezogen auf Arbeitslose konnte für manche Teilgruppen von Arbeitslosen allerdings ein Brückeneffekt in reguläre Beschäftigung festgestellt werden (Lietzmann et al. 2017; Caliendo et al. 2016).

Schließlich gibt es deutliche Hinweise auf eine Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs (Hohendanner und Stegmaier 2012; Collischon et al. 2021). Sie zeigen sich in kleineren Betrieben und dort u. a. im Gastgewerbe sowie im Einzelhandel.

Auf Basis dieser Befunde lässt sich eher eine Reform begründen, die geringfügige Beschäftigungsverhältnisse begrenzt (Walwei 2018). Dabei sollten im Rahmen einer umfassenderen Reform die Regelungen zukünftig im Wesentlichen darauf zielen, dass sich die geringfügige Beschäftigung auf diejenigen konzentriert, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohnehin vergleichsweise geringe Vorteile bringen würde, wie Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner (Walwei 2021). Da Minijobs bei Kleinstarbeitsverhältnissen eine attraktive Beschäftigungsform sind, könnte es für andere Personen eine Bagatellgrenze von beispielsweise 200 Euro monatlich geben, bis zu der keine Sozialversicherungsabgaben anfallen. Die steuerliche Privilegierung von Einkünften aus Minijobs ist nicht sinnvoll.

## Literatur

- Ahlfeldt, Gabriel; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2018). The regional effects of Germany's national minimum wage. *Economics Letters*, 172, 127-130.
- Ahlfeldt, Gabriel; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2022). Optimal minimum wages. CEPR Discussion Paper, 16913, London.
- Blömer, Maximilian J., Gürtzgen, Nicole, Pohlan, Laura, Stichnoth, Holger und van den Berg, Gerard J. (2018). Unemployment effects of the German minimum wage in an equilibrium job search model. ZEW Discussion Paper, 2018-032, Mannheim.
- Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario (2019). Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte. IAB-Kurzbericht 24/2019.
- Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario; Wiemann, Jan Simon (2021): Gesetzlicher Mindestlohn: 2022 dürfte der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung aufgeholt sein. In: IAB-Forum, 15.02.2021.
- 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.
- Bossler, Mario; Dietrich, Hans; Kunaschk, Max (2020): Mindestlohn für Jugendliche? \* Mögliche Effekte einer Abschaffung der Ausnahmeregelung für jugendliche Beschäftigte vom gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland. Stellungnahme des IAB zur schriftlichen Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 16.3.2020. IAB-Stellungnahme 02/2020.
- Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter (2020). Employment effects of the new German minimum wage \* evidence from establishment-level micro data. *ILR review*, 73(5), 1070-1094.
- Bossler, Mario; Schank, Thorsten (2022). Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction. *Journal of Labor Economics*, online first.
- Bossler, Mario; Wegmann, Jakob (2019): The German generation internship and the minimum wage introduction: Evidence from big data. In: *Applied Economics*, Vol. 51, No. 16, S. 1730-1747.
- Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Mühlhan, Jannek; Stegmaier, Jens (2018): Geringfügige Beschäftigung aus der Perspektive von Beschäftigten und Betrieben sowie Verteilungs- und Arbeitsmarktwirkungen einer Ausweitung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 26. November 2018. IAB-Stellungnahme 16/2018.
- 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.

- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2015). Trotz Mindestlohn: viele bedürftig. *Wirtschaftsdienst*, 95(7), 444.
- Bruttel, Oliver; Dütsch, Matthias (2020). Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. In: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 100, No. 9, S. 724-726.
- Brülle, Jan (2013): Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten. *Zeitschrift für Soziologie* 42 (2): 157–179.
- Burauel, Partrick; Caliendo, Marco; Grabka, Markus M.; Obst, Cosima; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Shupe, Cortnie (2020). The impact of the German minimum wage on individual wages and monthly earnings. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(2-3), 201-231.
- Caliendo, Marco; Wittbrodt, Linda (2021). Did the Minimum Wage Reduce the Gender Wage Gap in Germany? *CEPA Discussion Papers*, 40/2021, Potsdam.
- Caliendo, Marco; Wittbrodt, Linda; Schröder, Carsten (2019). The causal effects of the minimum wage introduction in Germany – an overview. *German Economic Review*, 20(3), 257-292.
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Uhlendorff, Arne (2016): Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality. In: *Labour Economics*, Vol. 42, S. 177–193.
- Collischon, Matthias; Cygan-Rehm, Kamila; Riphahn, Regina T. (2021): Employment effects of payroll tax subsidies. In: *Small business economics*, Vol. 57, S. 1201–1219.
- Drechsel-Grau, Moritz (2022). Macroeconomic and Distributional Effects of Higher Minimum Wages. Online verfügbar unter <https://www.moritzdrechselgrau.com/static/minimum-wage-paper.pdf>
- Dustmann, Christian; Lindner, Attila; Schönberg, Uta; Umkehrer, Matthias; Vom Berge, Philipp (2022). Reallocation effects of the minimum wage. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267-328.
- Fischer, Gabriele; Gundert, Stefanie; Kawalec, Sandra; Sowa, Frank; Stegmaier, Jens; Tesching, Karin; Theuer, Stefan; Hohendanner, Christian; Lietzmann, Torsten (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. Verfügbar unter: [http://doku.iab.de/grauepap/2015/Forschungsprojekt\\_Atypik\\_V2\\_35.pdf](http://doku.iab.de/grauepap/2015/Forschungsprojekt_Atypik_V2_35.pdf) (aufgerufen am 4.2.2022).
- Friedrich, Martin (2020). Using occupations to evaluate the employment effects of the German minimum wage. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(2-3), 269-294.
- Garloff, Alfred (2019). Did the German Minimum Wage Reform Influence (Un)employment Growth in 2015? Evidence from Regional Data. *German Economic Review*, 20(3), 356–381.

- Hank, Eva; Stegmaier, Jens (2018): Arbeit auf Abruf, Rufbereitschaft und Bereitschaftsdienst: Wenn die Arbeit ruft. IAB-Kurzbericht 14/2018.
- Himsel, Carina; Walwei, Ulrich (2014): Atypisch Beschäftigte auf Jobsuche: Zeit für einen Wechsel. In: IAB-Forum 2/2014: 18-25.
- Hohendanner, Christian; Stegmaier, Jens (2012): Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben. Umstrittene Minijobs. IAB-Kurzbericht 24/2012.
- Körner, Thomas; Meinken, Holger; Puch, Katharina (2013): Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik: 42–61. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2013/01/geringfuegig-beschaeftigte-012013.html> (aufgerufen am 4.2.2022).
- Lietzmann, Torsten; Schmelzer, Paul; Wiemers, Jürgen (2017): Marginal employment for welfare recipients: stepping stone or obstacle? In: Labour 31 (4): 394–414.
- Lietzmann, Torsten; Wenzig, Claudia (2021): Erwerbstätigkeit und Grundsicherungsbezug. Wer sind die Aufstocker:innen und wie gelingt der Ausstieg? Gütersloh, Bertelsmann.
- Mindestlohnkommission (2020): Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Pusch, Toralf (2021). 12 Euro Mindestlohn: Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht-tarifgebundenen Beschäftigten. WSI Policy Brief 62, November 2021, Düsseldorf.
- Schäfer, Holger (2010): Sprungbrett oder Sackgasse? Entwicklung und Strukturen von flexiblen Erwerbsformen in Deutschland. IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 37 (1): 47–63.
- Statistisches Bundesamt (2021). 7,8 Millionen Niedriglohnjobs im April 2021. Pressemitteilung 586 vom 20. Dezember 2021, Wiesbaden.
- Stegmaier, Jens; Gundert, Stefanie; Tesching, Karin; Theuer, Stefan (2015): Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern. IAB-Kurzbericht 18/2015.
- Umkehrer, Matthias; Vom Berge, Philipp (2020): Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany. In: ILR Review, Vol. 73, No. 5, S. 1095-1118.
- Vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016): Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose \* Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). IAB-Forschungsbericht 08/2016.
- Walwei, Ulrich (2018): Raus aus der Minijob-Falle! Sieben Ansatzpunkte für Reformen. In: IAB-Forum, 8.2.2018. Verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/raus-aus-der-minijob-falle-sieben-ansatzpunkte-fuer-reformen/> (aufgerufen am 4.2.2022).
- 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 1/2021.