



Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

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

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladenen Verbände und Sachverständiger	
Handelsverband Deutschland - HDE e.V.	4
Deutscher Gewerkschaftsbund	17
Professor Dr. Gerhard Bosch, Duisburg	45
Professor Dr. Raimund Waltermann, Bonn	57
Frederic Hüttenhoff, Duisburg	64
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)	82
Minijob-Zentrale / Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See	97
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.	108
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	124
Arbeitnehmerkammer Bremen.	139
C. Stellungnahmen nicht eingeladenen Verbände und Sachverständiger	
Zentralverband Deutsches Baugewerbe	155
Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks	167
Sozialverband VdK Deutschland e. V.	171



Mitteilung

Berlin, den 11. Mai 2022

**Die 13. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 16. Mai 2022, 13:00 Uhr bis ca. 14:30 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1
MELH
Sitzungssaal: MELH 3.101**

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 20/1408

Hierzu wurde/wird verteilt:
20(11)57 Information für den Ausschuss
20(11)59 Information für den Ausschuss

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

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

BT-Drucksache 20/1503

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Wirtschaftsausschuss



Liste der Sachverständigen:

Verbände und Institutionen

Deutscher Gewerkschaftsbund

Arbeitnehmerkammer Bremen

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Minijob-Zentrale / Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See

Handelsverband Deutschland - HDE e.V.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Einzelsachverständige

Frederic Hüttenhoff, Duisburg

Professor Dr. Gerhard Bosch, Duisburg

Professor Dr. Raimund Waltermann, Bonn



Schriftliche Stellungnahme

Handelsverband Deutschland - HDE - e.V.

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

Stellungnahme

a) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“

(BT-Drucksache 20/1408, 13.04.2022)

b) zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns“

(BT-Drucksache 20/1503, 26.04.2022)

Stand: 12. Mai 2022



I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 585 Milliarden Euro jährlich. Im Handelsverband Deutschland (HDE) sind Unternehmen aller Branchen, Größenklassen und Vertriebswege mit rund 100.000 Betriebsstätten organisiert.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat am 21. Januar 2022 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (Mindestloohnerhöhungsgesetz – MiLoEG) und am 1. Februar 2022 den Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vorgelegt. Mit der Kabinettsfassung Ende Februar 2022 wurden sodann beide Referentenentwürfe zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zusammengefasst. Kernelemente dieses einheitlichen Entwurfs der Bundesregierung sind zum einen die politisch motivierte Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns in einem Schritt – ohne die bislang gesetzlich vorgesehene Beteiligung der Mindestlohnkommission – auf 12 Euro brutto je Arbeitsstunde ab dem 1. Oktober 2022 und zum anderen die Anpassung der Verdienstgrenze für eine geringfügige Beschäftigung (Geringfügigkeitsgrenze) auf 520 Euro pro Monat sowie eine Dynamisierung entsprechend der künftigen Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns. Ferner sieht der Entwurf eine gesetzliche Neuregelung für den Fall eines gelegentlichen und unvorhergesehenen Überschreitens der Geringfügigkeitsgrenze, eine Anhebung der sogenannten Midijobgrenze auf 1.600 Euro im Monat sowie vor allem auch eine gänzlich neue Verteilung der Beitragslast zulasten der Arbeitgeber beim Midijob vor.

Der HDE begrüßt die Anhebung und die Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze beim Minijob. Damit wird eine seit Langem geäußerte Forderung des HDE umgesetzt. Dabei muss es aber auch bleiben. Die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns unmittelbar durch den Gesetzgeber auf 12 Euro brutto pro Stunde zum 1. Oktober 2022 lehnt der HDE entschieden ab, da dieses Vorgehen einen in der Höhe rein politisch motivierten gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland etabliert und zudem tief in die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie eingreift. Ebenso strikt abzulehnen ist die geplante Umverteilung der Beitragslast zu Lasten der Arbeitgeber beim Midijob. Den unverhältnismäßigen Oppositionsantrag der Fraktion DIE LINKE lehnt der HDE ab.

II. Grundsätzliche Position des HDE

Der HDE lehnt die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns unmittelbar durch den Gesetzgeber ab. An dieser Stelle greift der Gesetzentwurf tief in die durch Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz (GG) geschützte Tarifautonomie ein, indem er die paritätisch besetzte und unabhängige Mindestlohnkommission aushebelt. Er schafft damit einen gefährlichen Präzedenzfall und lässt den gesetzlichen Mindestlohn zum Spielball der Politik werden. Es ist zu befürchten, dass ein entsprechender Überbietungswettbewerb der Parteien fortan die Wahlkämpfe zu den Bundestagswahlen prägen wird. Die im Entwurf vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber zerstört nicht nur das Vertrauen der Unternehmen in die Beschlüsse der Mindestlohnkommission, sondern auch das Vertrauen der Sozialpartner in das Verfahren an sich. Eine überproportionale Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns würde Tarifentgelte unterhalb von 12 Euro mit einem Schlag einfach verdrängen, und das, obwohl



nur die Tarifvertragsparteien die wirtschaftliche Belastbarkeit der Unternehmen in ihrer Branche angemessen beurteilen können. Außerdem würde es zu einer Stauchung kommen, die Auswirkungen auf die gesamte Entgeltstruktur hat, da die gesetzlich erzwungene Anhebung der untersten Entgeltgruppen mittelbar auch zu einer Anhebung der darüberliegenden Entgeltgruppen führen könnte (sog. Spillover-Effekt). Die damit einhergehende sprunghafte Steigerung der Personalkosten wäre für Arbeitgeber auch ein weiterer Anreiz für zusätzliche Investitionen in die Automatisierung der Arbeitsabläufe. Das gilt vor allem auch für geringqualifizierte Tätigkeiten. Hinzu kommt, dass eine echte arbeitsmarktpolitische Belastungsprobe für den 2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohn bislang ausblieb. Mit der geplanten Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns würde man den wirtschaftlichen Aufschwung nach der Corona-Krise und die aktuell besonders volatile wirtschaftliche Gesamtlage aufgrund des Krieges in der Ukraine unnötig erheblich gefährden und negative Beschäftigungseffekte riskieren.

Viel besser wäre es, einen Ansatz für die Steigerung der Attraktivität von Tarifbindung zu finden, ohne dabei aber die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie zu beschädigen. Hierzu gehört vor allem die Schaffung einer Option zur modularen Tarifbindung und weiterer Öffnungsklauseln im Gesetz auf Basis des Status quo. Der im Koalitionsvertrag vereinbarte Sozialpartnerdialog zur Steigerung der Tarifbindung ist hingegen sinnvoll und wird vom HDE gern unterstützt. Es bedürfte zumindest einer Verschiebung der geplanten Anhebung des Mindestlohns auf den 1. Januar 2023. Eine Anhebung bereits zum 1. Oktober 2022 käme viel zu früh. Darüber hinaus ist die Dauer bis zur nächsten planmäßigen Erhöhung durch die Mindestlohnkommission zu kurz bemessen. So sieht der Entwurf vor, dass die Mindestlohnkommission bereits mit Wirkung zum 1. Januar 2024 und somit schon nach einer Dauer von nur 15 Monaten über die nächste Anpassung der Höhe des Mindestlohns zu beschließen hat. Sollte es tatsächlich zu der geplanten frühzeitigen Mindestlohnanhebung ab dem 1. Oktober 2022 kommen, wäre zumindest eine Streckung dieses Zeitraums auf dann 24 Monate (also bis 1. Oktober 2024) angezeigt. Sollte es zu der geplanten Anhebung des Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 kommen, bedarf es in jedem Fall auch einer angemessenen Übergangsfrist für tarifgebundene Unternehmen. Die durch die Tarifpartner geschlossenen Tarifverträge (insbesondere Engeltarifverträge) müssten für ihre jeweilige Laufzeit, mindestens aber für 12 Monate ab Wirksamkeit der Mindestlohnanhebung, auf 12 Euro brutto pro Arbeitsstunde Bestandsschutz erhalten. Eine solche Bestandsschutzklausel für laufende Tarifverträge ist sehr wichtig und verhindert, dass die Tarifbindung wegen des drohenden Vertrauensverlustes weiter an Attraktivität verliert.

Die Anhebung der Verdienstgrenze für geringfügig Beschäftigte (Minijobber) sowie eine Dynamisierung dieser Grenze begrüßt der HDE ausdrücklich, da mit dieser eine seit Langem gestellte Forderung nun endlich umgesetzt werden soll. Minijobber sind für den Einzelhandel trotz eines starken Rückgangs in den letzten Jahren weiter von großer Bedeutung. Minijobs werden nicht nur von Arbeitnehmern ausdrücklich angefragt, sie sind auch für den Arbeitgeber ein wichtiges Instrument zur Füllung von Besetzungslücken durch vermehrte Teilzeitanprüche und etwa um branchentypischen Stoßzeiten und Auftragsspitzen abzufedern.

Die geplante Neuregelung für ein gelegentliches und unvorhergesehenes Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze ist dagegen abzulehnen, da sie das Instrument der geringfügigen Beschäftigung weiter unnötig einschränkt. Es sollte vielmehr die bisherige Regelung gemäß Geringfügigkeits-Richtlinien der Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger erhalten und damit nachträgliche Einmalzahlungen sowie Vertretungen im Krankheitsfall möglich bleiben. Vollkommen inakzeptabel ist zudem die im Zuge einer Anhebung der Midijobgrenze (Übergangsbereich) geplante Umverteilung zu Lasten der Arbeitgeber bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Es handelt sich dabei um eine Abkehr vom Grundsatz der paritätischen Finanzierung in der Sozialversicherung, die so auch nicht vom aktuellen Koalitionsvertrag gedeckt ist.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE ist vollumfänglich abzulehnen, da dieser die wichtige geringfügige Beschäftigung gänzlich beseitigen will und zudem unzumutbare Verschärfungen beim gesetzlichen Mindestlohn mit sich brächte. All dies würde zu erheblichen zusätzlichen Belastungen der Unternehmen führen, was insbesondere in der jetzigen Weltlage mit unabsehbaren humanitären und wirtschaftspolitischen Konsequenzen fatal wäre.

III. Im Einzelnen

a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 20/1408)**

Art. 1 – Änderung des Mindestlohngesetzes

Mit der geplanten Änderung des Mindestlohngesetzes und einer Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro brutto je Arbeitsstunde unmittelbar durch den Gesetzgeber greift der Gesetzentwurf tief in die Tarifautonomie ein, schwächt diese durch die Verdrängung zahlreicher Tarifentgelte, belastet insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen nicht unerheblich, riskiert negative Beschäftigungseffekte und setzt falsche Anreize zur Nichtaufnahme einer beruflichen Ausbildung.

Aushebelung der Mindestlohnkommission als schwerwiegender Eingriff in die Tarifautonomie

Mit Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistet die Verfassung den Sozialpartnern das Recht die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu wahren und zu fördern, indem sie die Möglichkeit erhalten ihre gegenläufigen Interessen zum Ausgleich zu bringen. Das Grundrecht der Tarifautonomie schafft somit einen Freiraum zu autonomer Rechtsgestaltung möglichst frei von staatlicher Einflussnahme. Mit dem sogenannten Tarifautonomiestärkungsgesetz hatte der Gesetzgeber im Jahr 2014 mit Wirkung zum 1. Januar 2015 erstmals einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von damals 8,50 Euro brutto je Arbeitsstunde eingeführt. Anders als bei der Erstreckung von Tarifnormen durch Rechtsverordnung oder durch Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) hat der Staat hier nicht einmal mehr das unter Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden Gestaltete umgesetzt, sondern vielmehr von Staats wegen den aus seiner Sicht angemessenen Mindestlohn vorgegeben, und damit bereits 2015 deutlich in das Grundrecht der Tarifautonomie eingegriffen. Allerdings war die Eingriffsintensität wegen der moderateren Höhe des gesetzlichen Mindestlohns letztlich auch deutlich weniger dramatisch als dies heute bei einer Umsetzung der geplanten Mindestlohnanhebung der Fall wäre.

Mit der Implementierung einer paritätisch besetzten und unabhängigen Kommission hat der Gesetzgeber einen Kompromiss geschaffen, der zumindest versuchte, die weiteren Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns mit der Tarifautonomie der Sozialpartner in Einklang zu bringen. Das Mindestlohngesetz (MiLoG) verpflichtet die Mindestlohnkommission gemäß § 9 Abs. 1 dazu, den Mindestlohn alle zwei Jahre anzupassen. Dabei hat sie aber im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, welche Mindestlohnhöhe zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beiträgt, faire Wettbewerbsbedingungen ermöglicht und Beschäftigung nicht gefährdet. Bei der Festsetzung des Mindestlohns hat sich die Mindestlohnkommission zudem nachlaufend an der Tariflohnentwicklung zu orientieren (§ 9 Abs. 2 Satz 3 MiLoG). Diese Regelbindung



hat zwei ganz wichtige Vorteile: Erstens stellt sie sicher, dass der Mindestlohn nicht zu sehr in das Tarifgeschehen eingreift; zweitens vermeidet sie, dass Mindestlohnanpassungen nicht zum ständigen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden. Das Verfahren hat sich in den letzten Jahren grundsätzlich bewährt und findet Akzeptanz sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch auf Seiten der Arbeitnehmer. Die Mindestlohnkommission ist ein wichtiger Bestandteil der Sozialpartnerschaft in Deutschland geworden und hat das Grundrecht der Tarifautonomie bislang vor unverhältnismäßigen staatlichen Eingriffen bewahrt. Mit dem vorgelegten Entwurf droht das Vertrauen in die Mindestlohnkommission und in das Verfahren nun aber verloren zu gehen.

Der Entwurf sieht mit einer Neufassung von § 1 Absatz 2 Satz 1 MiLoG eine Erhöhung des Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro brutto je Arbeitsstunde vor. Die Mindestlohnkommission soll an diesem Erhöhungsschritt 2022, entgegen der aktuell gültigen Gesetzeslage, nicht beteiligt werden. Vielmehr soll diese in § 9 Abs. 1 Satz 1 MiLoG-E verpflichtet werden, über eine weitere Anpassung der Höhe des Mindestlohns zum 30. Juni 2023 mit Wirkung zum 1. Januar 2024 zu beschließen. Mit der geplanten Neuregelung soll zwar die Mindestlohnkommission nicht gänzlich abgeschafft werden, das gesetzlich vorgesehene Verfahren würde aber im Jahr 2022 vollkommen ausgehebelt. Auch wenn im Gesetzentwurf und der politischen Debatte um die Erhöhung stets nur von einer „einmaligen“ Anpassung die Rede ist, würde mit diesem Eingriff ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen werden, der den gesetzlichen Mindestlohn fortan den üblichen politischen Gezeiten aussetzen würde. Die Höhe des Mindestlohns wäre mithin alle vier Jahre das beherrschende sozialpolitische Thema zur Bundestagswahl. Letztlich wird es zu einem Überbietungswettbewerb der politischen Parteien kommen. Das ist schließlich genau das, was man bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes eigentlich ausdrücklich vermeiden wollte. Hierzu wird auf ein BMAS-Pressestatement vom 27. Februar 2015 verwiesen. Darin wird die damalige Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (SPD) wie folgt zitiert: „Als wir das Mindestlohngesetz auf den Weg gebracht haben, war uns immer klar: Wir wollen keinen politisch festgesetzten Mindestlohn. Stattdessen sollen die Sozialpartner in einer neutralen, eigenständigen und unabhängigen Kommission den Mindestlohn festlegen. Denn sie haben das Wissen und die Erfahrung. Die paritätisch durch die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzte Kommission bedeutet darüber hinaus eine Stärkung der Tarifautonomie. Sie ist Ausdruck der lebendigen Sozialpartnerschaft in Deutschland. Deshalb danke ich den Kommissionsmitgliedern, dass sie an dieser wichtigen und verantwortungsvollen Arbeit mitwirken.“ (Quelle: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2015/milo-kommission-erste-sitzung.html>)

Schwächung der Tarifautonomie durch Verdrängung der Tarifentgelte im Einzelhandel

Die Gründe für Unternehmen eine Tarifbindung einzugehen sind vielfältig. Neben einer vereinfachten Entgeltabrechnung durch die Standardisierung der Vergütungsabreden sind dies vor allem die vereinbarten Friedenspflichten und die damit einhergehende große Planungssicherheit hinsichtlich der Personalkosten für die Dauer der abgeschlossenen Tarifverträge. Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns haben nicht nur die Tarifpartner, sondern auch die tarifgebundenen Unternehmen selbst die regelmäßigen Entscheidungen der Mindestlohnkommission zur Anpassung des Mindestlohns mit in ihre Planungen einbezogen. Die Tarifpartner und die tarifgebundenen Unternehmen haben darauf vertraut, dass die vereinbarten Tarifentgelte oberhalb des von der Kommission beschlossenen Mindestlohns Gültigkeit behalten und dass auch in Zukunft nicht von dem bewährten Verfahren der Anpassungsentscheidungen abgewichen wird. Der Gesetzentwurf gefährdet nun fahrlässig dieses Vertrauen in den Mindestlohn und die Mindestlohnkommission, aber auch in die Verlässlichkeit der Tarifarbeit selbst. In der Folge wird die Tarifbindung in Deutschland weiter zusätzlich unter Druck geraten.



Der Entwurf würde zu einem massiven Eingriff in die bestehenden Branchentarifverträge führen. In allen 16 Tarifgebieten des Einzelhandels wäre durch die gesetzgeberische Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro brutto je Arbeitsstunde zum 1. Oktober 2022 die unterste Entgeltgruppe betroffen, diese zwischen den Sozialpartnern erst 2021 vereinbarten Tarifentgelte würden einfach verdrängt. In weiteren fünf Tarifgebieten im Einzelhandel wäre sogar auch noch die nächsthöhere Entgeltgruppe von der Anhebung direkt betroffen, was die erhebliche Eingriffsintensität in das Tarifwerk des Einzelhandels belegt. Zudem wäre auch der bundeseinheitliche Tarifvertrag Warenverräumung im Einzelhandel von der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes auf 12 Euro je Arbeitsstunde direkt betroffen. Diese von den Arbeitgebern gemeinsam mit der Gewerkschaft ver.di vereinbarten Tarifentgelte würden mit einem Schlag als unangemessen und nicht akzeptabel abgestempelt – und dies mitten in der Laufzeit der Tarifverträge. Es würde zudem zu einer Stauchung im Entgeltgitter kommen, die Auswirkungen auf die gesamte Entgeltstruktur hat. So würde durch die gesetzlich erzwungene Anhebung der untersten Entgeltgruppen zudem der Druck auf die Arbeitgeber deutlich erhöht, auch die darüber liegenden Entgeltgruppen in der Folge anzuheben, um das Lohngefüge insgesamt nicht zu gefährden.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken seitens der Arbeitgeber hinsichtlich der in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung geplanten Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro brutto pro Arbeitsstunde ohne vorherige Beteiligung der paritätisch besetzten und unabhängigen Mindestlohnkommission wurden unlängst auch durch zwei umfassende Rechtsgutachten von Herrn Prof. Schorkopf von der Universität Göttingen sowie Herrn Prof. Giesen von der LMU München nochmals umfassend bekräftigt.

Paradigmenwechsel bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe nicht nachvollziehbar

Bei der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns sollten die Beschäftigten laut der damaligen Gesetzesbegründung ausschließlich vor als unangemessen geltenden „Niedrigstlöhnen“ geschützt werden. Die damalige Festlegung auf 8,50 Euro brutto je Arbeitsstunde sollte es einem alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten ermöglichen, bei durchschnittlicher Wochenarbeitszeit ein Monatseinkommen oberhalb der Pfändungsfreigrenze gemäß § 850c Absatz 1 Satz 1 ZPO zu erzielen. Dies stellte ein auf die Situation der Beschäftigten zugeschnittenes pauschaliertes Existenzminimum dar, welches einen moderaten Selbstbehalt sichern sollte.

Ausweislich der Begründung des nun vorgelegten Entwurfs soll mit der einmaligen Erhöhung des Mindestlohns auf einen Bruttostundenlohn von 12 Euro das Instrument dahingehend weiterentwickelt werden, dass künftig der Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe stärker Berücksichtigung findet. Gleichzeitig werde ein Anreiz zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit gesetzt sowie die Stabilität sozialer Sicherungssysteme gestärkt. Weiterhin genüge eine mit dem aktuellen gesetzlichen Mindestlohn vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht, um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen.

Die Begründung des Gesetzentwurfs enthält damit eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Arbeitgebern. Das ist nicht akzeptabel. So kann es nicht alleinige Aufgabe der Arbeitgeber sein, dafür zu sorgen, dass Beschäftigte in keinem Fall mehr auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind. Zumal Altersarmut regelmäßig nicht durch niedrige Löhne, sondern zumeist durch unterbrochene Erwerbsbiografien, z. B. durch die Erziehung von mehreren Kindern und Pflege von Angehörigen, entsteht und davon vor allem (alleinerziehende) Frauen und Langzeitarbeitslose betroffen sind. Hier muss der Sozialstaat individuelle Wege finden und kann die Verantwortung nicht allein auf die Arbeitgeber übertragen. Die geplante Weiterentwicklung des Mindestlohns stellt daher einen tiefgreifenden Paradigmenwechsel dar. Dies zeigt sich auch daran, dass die für die damalige



Bestimmung der Mindestloohnhöhe herangezogene Pfändungsfreigrenze in den sieben Jahren seit Einführung des Mindestlohns um lediglich rund 21 Prozent gestiegen ist, der Mindestlohn mit Wirkung zum 1. Oktober 2022 letztlich um insgesamt über 41 Prozent seit seiner Einführung 2015 steigen soll.

Belastung der Unternehmen, negative Beschäftigungseffekte und falsche Anreize

Die Corona-Pandemie hat große Teile des Einzelhandels extrem stark getroffen. Schließungsverfügungen durch die mehrfach staatlich angeordneten Lockdowns haben für erhebliche Umsatzeinbrüche bei den betroffenen Unternehmen, insbesondere des stationären Non-Food-Handels gesorgt, Zutrittsbeschränkungen wie 2G und ähnliches haben weitere Umsatzrückgänge bewirkt. Insbesondere die Erleichterungen beim Kurzarbeitergeld samt der Sonderregelung zur (teilweisen) Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit waren extrem hilfreich für die Branche und sollten daher schnellstmöglich wieder aufgegriffen werden. Neben der fortwährenden Pandemie verunsichert insbesondere auch der Krieg in der Ukraine die Menschen zunehmend und führt so zu einer anhaltend schlechten Verbraucherstimmung. In der Folge sind negative Beschäftigungseffekte für die Branche zu befürchten. Sprunghaft ansteigende Personalkosten im geringqualifizierten Bereich durch einen politischen Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde kämen daher zur Unzeit für viele Arbeitgeber. Außerdem könnte ein sprunghaft ansteigender Mindestlohn auch falsche Anreize zur Nichtaufnahme einer beruflichen Ausbildung setzen. Es droht die Gefahr, dass junge Menschen ein höheres Bruttostundenentgelt zulasten einer beruflichen Qualifikation wählen und damit zudem der Ausbildungsmarkt unnötig unter Druck gerät. Auch der bestehende Fachkräftemangel würde sich in der Folge voraussichtlich noch deutlich verschärfen.

Sinnvolle Alternative ausloten: Steigerung der Tarifbindung durch attraktive gesetzliche Regelungen

Viel besser als die im Gesetzentwurf vorgesehene staatliche Lohnsetzung wäre es, einen Ansatz für die Steigerung der Attraktivität von Tarifbindung zu finden, ohne dabei aber die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie zu beschädigen. Hierzu gehört vor allem endlich die Schaffung einer Option zur modularen Tarifbindung und weiterer Öffnungsklauseln im Gesetz auf Basis des Status quo.

Die Tarifpartner benötigen wieder mehr Handlungsspielraum, um im vollen Umfang gestalterisch tätig zu werden. Dies setzt zum einen voraus, dass nicht immer mehr traditionelle Gestaltungsfelder der Tarifpolitik durch den Gesetzgeber abschließend geregelt werden. Zum anderen muss den Tarifvertragsparteien noch häufiger als bisher durch zusätzliche Öffnungsklauseln die Möglichkeit eingeräumt werden, in Tarifverträgen vom gesetzlichen Status quo abzuweichen. Die Tarifpartner könnten dann praxisnahe und zeitgemäße Tarifverträge vereinbaren, die den Unternehmen einen echten Mehrwert bieten. In der Folge würde die Attraktivität von Tarifverträgen wieder steigen. Erforderlich ist zudem, dass auch die Tarifvertragsparteien selbst vermehrt Öffnungsklauseln in die Tarifverträge aufnehmen, um zu gewährleisten, dass die Unternehmen die Tarifverträge – falls erforderlich – an betriebliche Besonderheiten anpassen können. Das sorgt für mehr Flexibilität und Vertrauen in die Tarifbindung. Zu begrüßen wäre auch die Modularität von Tarifverträgen, bei der bislang nicht tarifgebundene Unternehmen die Wahlmöglichkeit erhalten würden, sich für einzelne Module (z. B. einen Entgelttarifvertrag) aus einem gesamten Tarifwerk zu entscheiden. Dadurch sinkt die Schwelle, eine Tarifbindung einzugehen, und auch die Mittelstandstauglichkeit steigt enorm. Der im Koalitionsvertrag vereinbarte Sozialpartnerdialog zur Steigerung der Tarifbindung ist dazu sinnvoll und wird vom HDE daher gern unterstützt.



Späteres Inkrafttreten und Übergangsregelungen für tarifgebundene Unternehmen erforderlich

Sollte der Gesetzgeber sich dennoch für eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro brutto pro Arbeitsstunde entschließen, sollten die gesetzliche Erhöhung sowie weitere Anpassungen durch die Mindestlohnkommission später erfolgen und eine effektive Übergangsfrist für tarifgebundene Unternehmen in das Gesetz aufgenommen werden.

Die Mindestlohnkommission hat ihren Dritten Beschluss zur Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns am 30. Juni 2020 dahingehend gefasst, dass der Mindestlohn in vier unterschiedlich großen Schritten auf 10,45 Euro (ab 1. Juli 2022) ansteigt. Mit diesem differenzierten Vorgehen hat die Mindestlohnkommission auf die damals bereits absehbaren wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie reagiert. Den nächsten Beschluss mit Wirkung für den 1. Januar 2023 müsste die Mindestlohnkommission laut der aktuellen Gesetzeslage im Juni dieses Jahres fassen. Mit dem Entwurf greift der Gesetzgeber also nicht nur hinsichtlich der Zuständigkeit und der Regelbindung an die Tariflohnentwicklung, sondern mit der vorgesehenen Erhöhung bereits zum 1. Oktober 2022 auch in zeitlicher Hinsicht in das Verfahren der Mindestlohnkommission ein. Sollte an der gesetzlichen Erhöhung unbenommen festgehalten werden, bedarf es also zumindest einer Verschiebung der geplanten Anhebung des Mindestlohns auf den 1. Januar 2023. So könnte zumindest das Vertrauen in die zeitliche Gültigkeit des Dritten Beschlusses der Mindestkommission aufrechterhalten werden. Hinzu kommt, dass eine Anhebung bereits zum 1. Oktober 2022 auch in Anbetracht der ökonomischen Situation sowie der Unsicherheiten im Zuge einer weiter dynamischen Pandemie und der Auswirkungen des Ukraine-Kriegs viel zu früh käme. Außerdem planen Unternehmen ihre Personalkosten zumeist möglichst langfristig, eine (weitere) unterjährige Anhebung ist daher komplex in der Umsetzung und verursacht unnötig weitere Bürokratie. Hinzu kommt, dass die letzte Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns am 1. Juni 2022 auf dann 10,45 Euro brutto je Arbeitsstunde erst drei Monate zurückliegen würde.

Darüber hinaus ist die Dauer bis zur nächsten planmäßigen Erhöhung durch die Mindestlohnkommission zu kurz bemessen. So sieht der Entwurf der Bundesregierung vor, dass die Mindestlohnkommission mit Wirkung zum 1. Januar 2024 und somit bereits nach einer Dauer von nur 15 Monaten über die nächste Anpassung der Höhe des Mindestlohns zu beschließen hat. Dieser Zeitraum ist viel zu kurz bemessen. Sollte es tatsächlich zu der geplanten frühzeitigen Mindestlohnanhebung ab dem 1. Oktober 2022 kommen, wäre zumindest eine Streckung dieses Zeitraums auf dann 24 Monate (also bis 1. Oktober 2024) angezeigt. Dies würde den Unternehmen nach der starken vorzeitigen Anhebung des Mindestlohns zumindest eine längere Phase mit Planungssicherheit ermöglichen. Diese Änderung würde die Akzeptanz für das geplante Vorgehen effektiv steigern.

Ungeachtet dessen bedarf es in jedem Fall auch einer Übergangsfrist für die restliche Laufzeit aktuell bestehender Tarifverträge (insbesondere der Entgelttarifverträge), mindestens aber für 12 Monate beginnend mit dem ersten Tag der Wirksamkeit der gesetzlichen Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro brutto je Arbeitsstunde. Es handelt sich dabei um einen befristeten Bestands- und Vertrauensschutz, der einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Tarifautonomie durch die Verdrängungen einer Vielzahl an niedrigeren Tarifentgelten verhindern würde. Zusätzlich könnte diese Ausnahme auch mit einer Stichtagsregelung versehen werden, um nur aktuell bereits bestehende Tarifverträge auszunehmen.



Artikel 7 – Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch

Artikel 7 stellt mit zahlreichen Änderungen im SGB IV den zweiten Schwerpunkt des vorgelegten Gesetzentwurfs dar. Mit einer Änderung des § 8 SGB IV soll die Geringfügigkeitsgrenze angehoben und dynamisiert werden. Eine weitere Änderung des § 8 SGB IV soll erstmalig die Grenzen eines gelegentlichen und unvorhergesehenen Überschreitens der Geringfügigkeitsgrenze gesetzlich regeln. Mit Änderung des § 20 SGB IV will der Entwurf den Übergangsbereich (Midijobgrenze) ausweiten und die Beitragslast zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten zu Lasten der Arbeitgeber umverteilen.

Anhebung und Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze (§ 8 Abs. 1, 1a SGB IV-E)

Der Entwurf sieht eine Anhebung und Dynamisierung der Verdienstgrenze für Minijobber zum 1. Oktober 2022 vor. Künftig soll § 8 Abs. 1 SGB IV keinen absoluten Eurobetrag mehr nennen, sondern auf einen neugeschaffenen § 8 Abs. 1a SGB IV verweisen, der eine Formel zur Berechnung der Geringfügigkeitsgrenze enthält. Grundlage für diese Berechnung soll das monatliche Arbeitsentgelt sein, das bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von zehn Wochenstunden zum Mindestlohn erreicht wird. Unter Annahme einer gleichzeitigen Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro je Arbeitsstunde (vgl. Artikel 1 des Entwurfs, s.o.) führte die vorgelegte Änderung zu einer Verdienstgrenze in Höhe von dann 520 Euro. Diese Geringfügigkeitsgrenze würde sich durch etwaige Beschlüsse der Mindestlohnkommission zur Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns später jeweils entsprechend erhöhen. Die Geringfügigkeitsgrenze soll zudem vom BMAS im Bundesanzeiger bekannt gegeben werden.

Der HDE hatte seit Langem sowohl eine Anhebung als auch eine Dynamisierung der Entgeltgeringfügigkeitsgrenze gefordert. Zwar ist die Anzahl der geringfügig Beschäftigten in der Branche in den letzten Jahren immer weiter zurückgegangen. Minijobs sind für den Einzelhandel allerdings weiter von großer Bedeutung, etwa um die branchentypischen Stoßzeiten und Auftragsspitzen abzufedern. Während der Corona-Lockdowns halfen zudem zahlreiche zusätzliche Minijobber, die Versorgungssicherheit im Lebensmitteleinzelhandel zu gewährleisten. Die geringfügige Beschäftigung ist aber auch wegen der zunehmenden Arbeitszeitsouveränität der Arbeitnehmer durch neue (befristete) Teilzeitanprüche ein wichtiges Instrument bei der Füllung der dadurch vermehrt auftretenden Besetzungslücken. Auch bei den Arbeitnehmern sind Minijobs beliebt und werden zumeist ausdrücklich angefragt. Insbesondere von Arbeitnehmern, die aufgrund ihrer Lebensumstände (bspw. Studium, Pflege, Kinderbetreuung) nicht in der Lage sind, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, oder schlicht um die Rente aufzubessern. Der Vorteil, das Entgelt „brutto für netto“ auszahlen zu können, ist hier regelmäßig das entscheidende Argument, um Beschäftigte für diese Tätigkeiten zu gewinnen. Oft ist der Minijob auch nur die erste Etappe nach einer längeren Phase der Arbeitslosigkeit.

Zuletzt wurde die Verdienstgrenze zum 01. Januar 2013 von 400 auf 450 Euro angehoben. Im Einzelhandel hat dies damals nicht zu einem Anstieg der Minijobber geführt. Im Gegenteil: Der rückläufige Trend setzte sich weiter fort. So ist die Anzahl der Minijobber in den vergangenen zehn Jahren in der Branche um rund 140.000 zurückgegangen, obwohl die Gesamtbeschäftigung in der Branche im gleichen Zeitraum kontinuierlich gestiegen ist. Damit ist statistisch belegt, dass im Einzelhandel keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch Minijobs verdrängt wird. Hintergrund für den rückläufigen Trend sind regelmäßige Entgelterhöhungen, auch aufgrund eines stetig steigenden gesetzlichen Mindestlohns, die in der Vergangenheit dazu geführt haben, dass Minijobber immer weniger Stunden arbeiten können. Damit reduziert sich die Attraktivität der Minijobs nicht



nur für Arbeitgeber, sondern auch für Arbeitnehmer deutlich, da diese aufgrund des regelmäßigen Anstiegs der Verbraucherpreise über immer weniger Kaufkraft verfügen. Die Anhebung der Verdienstgrenze bei den Minijobs ist also längst überfällig, insbesondere dann, wenn es tatsächlich zu einer sprunghaften Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns kommen sollte. Nur so kann die Entwertung der Minijobs verhindert werden.

Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze (§ 8 Abs. 1b SGB IV-E)

Überschreitet das Arbeitsentgelt regelmäßig 450 Euro im Monat, so liegt de lege lata vom Tage des Überschreitens an grundsätzlich keine geringfügige Beschäftigung mehr vor. Nach den Geringfügigkeits-Richtlinien der Spitzenverbände der Sozialversicherung (zuletzt vom 26. Juli 2021) führt jedoch ein nur gelegentliches und nicht vorhersehbares Überschreiten der Arbeitsentgeltgrenze nicht zur Beendigung der geringfügig entlohten Beschäftigung. Als gelegentlich ist danach ein Zeitraum bis zu drei Monaten innerhalb eines Zeitjahres anzusehen. Mit einem neugeschaffenen § 8 Abs. 1b SGB IV soll das „gelegentlich unvorhersehbare Überschreiten“ der Geringfügigkeitsgrenze fortan nur noch das Überschreiten in höchstens zwei Kalendermonaten jeweils bis zur Höhe der Geringfügigkeitsgrenze sein.

Der HDE lehnt die Neuregelung des gelegentlich unvorhersehbaren Überschreitens der Geringfügigkeitsgrenze ab. Zum einen beschränkt die Begrenzung in der Höhe die Möglichkeiten der nachträglichen Gewährung von Sonderzahlungen und Prämien wie Weihnachtsgeld und leistungsorientierter Bezahlung nicht unerheblich. Auch etwaigen Zuwendungen zum Ausgleich besonderer Belastungen während der Corona-Pandemie wären außerhalb der bis Ende März 2022 befristeten Ausnahmeregelung des § 3 Nr. 11a EStG enge Grenzen gesetzt. Zum anderen fällt durch die gesetzliche Regelung ein wichtiger Anwendungsfall der Unvorhersehbarkeit einer Krankheitsvertretung für bis zu drei Kalendermonate weg. Bei der aktuellen Arbeitskräfteknappheit, insbesondere in systemkritischen Teilbranchen wie dem Lebensmitteleinzelhandel und der dazugehörigen Logistik, würde dadurch ein wichtiges Flexibilisierungselement verloren gehen.

Anhebung der Midijobgrenze und Umverteilung der Beitragslast (§ 20 Abs. 2, 2a SGB IV-E)

Die Neuregelung des § 20 Abs. 2, 2a SGB IV-E sieht nicht nur eine Ausweitung des sogenannten Übergangsbereichs (Midijobgrenze) von derzeit 1.300 Euro auf 1.600 Euro vor, sondern will auch den aktuell bestehenden „Belastungssprung“ beim Übergang einer geringfügigen zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beseitigen. Nach geltendem Recht leisten geringfügig Beschäftigte heute bei einer Befreiung von der Rentenversicherungspflicht keine Sozialversicherungsbeiträge. Bei einem Entgelt oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze führt die entsprechend einsetzende – wenn auch bereits heute stark reduzierte – Beitragspflicht bei den Beschäftigten zu einem zunächst sinkenden Nettogehalt. Mit der Neuregelung soll es zu weiteren Entlastungen der Beschäftigten beim Übergang von einer geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kommen, um Fehlanreize aufzulösen. Gleichzeitig soll die Änderung zu einer Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags im unteren Übergangsbereich von derzeit rund 20 Prozent auf künftig 28 Prozent führen. Dieser erhöhte Beitragssatz der Arbeitgeber soll gleitend bis zum Erreichen der neuen Midijobgrenze von 1.600 Euro auf den regulären Sozialversicherungsbeitrag von rund 20 Prozent abgeschmolzen werden.

Die geplante Änderung zur Umverteilung der Beitragslast zulasten der Arbeitgeber beim Midijob stellt eine klare Abkehr von der bisherigen Systematik dar und ist daher entschieden abzulehnen. Der zugunsten der Beschäftigten abgesenkte und bis zur Grenze von 1.300 Euro ansteigende Sozialversicherungsbeitrag ging bisher als



arbeitsmarktpolitische Förderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weitestgehend zu Lasten der Versichertengemeinschaft. Der Arbeitgeber hatte bei einem konstanten regulären Beitragssatz keinerlei Vorteile innerhalb des Übergangsbereichs, aber auch keine Nachteile im Vergleich zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oberhalb der Midijobgrenze. Mit der geplanten Änderung käme es insgesamt zu einer massiven Anhebung des Arbeitgeberbeitrags innerhalb des Übergangsbereichs, insbesondere aber an dessen unteren Ende. Letztlich würde Teilzeitbeschäftigung in dem Bereich von der Geringfügigkeitsgrenze bis zur Midijobobergrenze von 1.600 Euro aus Sicht der Arbeitgeber deutlich teurer. Nach dem Entwurf würden Arbeitgeber für eine Beschäftigung von Menschen in „kleiner“ Teilzeit damit gezielt sanktioniert. In der Folge wird dadurch die Verteilung von Arbeitszeit insbesondere auf Beschäftigte oberhalb von 1.600 Euro betriebswirtschaftlich attraktiver. Dies ist umso unverständlicher, soweit der Gesetzgeber in den letzten Jahren die Teilzeitan Ansprüche der Arbeitnehmer, insbesondere mit der befristeten Teilzeit, stark ausgeweitet hat. Der Einzelhandel wäre von einem solchen Systemwechsel zudem besonders betroffen, da in der Branche die Teilzeitquote traditionell hoch ist. Diese liegt derzeit bei etwa 67 Prozent. Gründe hierfür sind zum einen die branchentypischen Stoßzeiten und Auftragsspitzen, zum anderen aber auch die vergleichsweise hohe Frauenquote in der Branche. Das große Teilzeitangebot sowie die flexiblen Arbeitszeitmodelle vieler Handelsunternehmen sind eine Stärke der Branche und sprechen wegen einer oft noch traditionell geprägten Rollenverteilung in den Familien nach wie vor hauptsächlich Frauen an. Teilzeit wird in der Praxis von weiblichen Arbeitskräften zumeist ausdrücklich gewünscht; Vollzeitstellen sind im Einzelhandel hingegen regelmäßig schwer zu besetzen. Im Koalitionsvertrag haben sich die Ampel-Parteien vorgenommen „Hürden, die eine Aufnahme versicherungspflichtiger Beschäftigung erschweren“ abzubauen und vor allem Minijobs insbesondere für Frauen nicht zur „Teilzeitfalle“ werden zu lassen. Dafür ist die geplante Mehrbelastung der Arbeitgeber beim Midijob jedoch nicht geeignet. Die geplante Neuregelung ist nicht vom Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition gedeckt und muss im Entwurf gestrichen werden. Viel sinnvoller wäre stattdessen eine Optimierung der Kinderbetreuungsinfrastruktur, insbesondere durch qualitativ hochwertige Kindertagesstätten und einen zügigen Ausbau verlässlicher Ganztagschulen.

b) Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 20/1503)

Der Oppositionsantrag der Fraktion DIE LINKE ist kontraproduktiv und daher vollumfänglich abzulehnen. Minijobs sind bei den Menschen beliebt und werden zumeist auch gezielt angefragt. Minijobs sind aber auch ein wichtiges Flexibilisierungsinstrument für Arbeitgeber, besonders in wirtschaftlich ungewissen Zeiten. Mit Blick auf diese zentrale Bedeutung der Minijobs für den Wirtschaftsstandort Deutschland sind aktuell politische Forderungen, nach der jede abhängige Beschäftigung ab dem ersten Euro der vollen Sozialversicherungspflicht unterliegen soll, in keiner Weise nachvollziehbar und damit abzulehnen. Dies gilt auch für die weiteren Forderungen etwa hinsichtlich einer generellen Pflicht zur Arbeitszeiterfassung und der Abschaffung essentieller gesetzlicher Ausnahmeregelungen beim gesetzlichen Mindestlohn. Auch die prinzipielle Orientierung der Mindestlohnentwicklung am Medianentgelt wäre als ein elementarer Paradigmenwechsel strikt abzulehnen.

IV. Zusammenfassung

- Der HDE lehnt die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns unmittelbar durch den Gesetzgeber auf 12 Euro je Arbeitsstunde zum 1. Oktober 2022 ab, da dieses Vorgehen tief in die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie eingreift und eine rein politisch gesetzte Mindestlohnhöhe etablieren würde.
- Die Mindestlohnkommission hat sich in den letzten Jahren bewährt. Die befristete Aushebelung der Mindestlohnkommission in diesem Jahr stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) dar. Damit würde ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen werden, der den gesetzlichen Mindestlohn zum Spielball der Politik vor Bundestagswahlen macht.
- Der Gesetzentwurf würde auch zu einem massiven Eingriff in die aktuell bestehenden Branchentarifverträge des Einzelhandels führen. In allen Tarifgebieten des Einzelhandels wäre zumindest die jeweils unterste Entgeltgruppe direkt betroffen. In einzelnen Tarifgebieten wäre auch noch die nächst höhere Entgeltgruppe von der Anhebung betroffen, was die erhebliche Eingriffsintensität des Vorhabens belegt. Niedrigere Tarifentgelte würden auf einen Schlag verdrängt. Zudem würde erheblicher Druck entstehen, auch noch die höheren Tarifentgelte anzuheben, um das Lohngefüge insgesamt nicht zu gefährden.
- Der Gesetzentwurf sieht einen gefährlichen Paradigmenwechsel bei der Mindestlohnhöhe vor. Es ist nicht allein Aufgabe der Arbeitgeber, dass Beschäftigte unter keinen Umständen auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind.
- Mit der geplanten Anhebung des Mindestlohns würde man negative Beschäftigungseffekte riskieren und den wirtschaftlichen Aufschwung nach der Corona-Krise unnötig gefährden. Erschwerend kommen die Ungewissheit und die schlechte Verbraucherstimmung wegen des Krieges in der Ukraine hinzu. Die sprunghafte Steigerung der Personalkosten wäre auch Anreiz für Investitionen in die Automatisierung von Arbeit und würde unerwünschte Anreize zur Nichtaufnahme einer beruflichen Ausbildung setzen.
- Die Steigerung der Attraktivität von Tarifbindung, bspw. durch die Schaffung einer Option zur modularen Tarifbindung und weiterer Öffnungsklauseln im Gesetz auf Basis des Status quo, wären zielführender. Der im Koalitionsvertrag vereinbarte Sozialpartnerdialog dazu wird vom HDE daher gern unterstützt.
- Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro brutto pro Arbeitsstunde darf in jedem Fall nicht bereits zum 1. Oktober 2022 greifen, sondern müsste zumindest auf den 1. Januar 2023 verschoben werden. Zudem sollten weitere Erhöhungen des Mindestlohns bis zum 1. Januar 2025 ausgeschlossen bleiben.
- Es bedarf zwingend auch einer angemessenen Übergangsfrist für die Dauer der aktuell noch gültigen Tarifverträge (insbesondere Entgelttarifverträge), mindestens aber eines Bestandschutzes aktueller Tarifverträge für eine Dauer von 12 Monaten ab Wirksamkeit der neuen Mindestlohnhöhe von 12 Euro.
- Der HDE begrüßt die Anhebung und Dynamisierung der starren Entgeltgrenze beim Minijob. Damit wird eine seit Langem geäußerte Forderung des HDE umgesetzt. Vor dem Hintergrund der seit Jahren sinkenden Anzahl an Minijobbern in der Branche ist eine Anhebung auch dringend geboten.
- Die gesetzliche Neuregelung eines „gelegentlichen unvorhergesehenen Überschreitens“ der Geringfügigkeitsgrenze (§ 8 Abs. 1b SGB IV-E) lehnt der HDE ab, da Flexibilisierungsmöglichkeiten entfallen.
- Die geplante Umverteilung der Beitragslast beim Midijob zu Lasten der Arbeitgeber ist inakzeptabel und muss gestrichen werden. Es handelt sich um eine Abkehr vom Grundsatz der paritätischen Finanzierung in der Sozialversicherung und sanktioniert Arbeitgeber in Branchen wie dem Einzelhandel mit einer typischerweise hohen Teilzeitquote. Die Regelung ist nicht vom aktuellen Koalitionsvertrag gedeckt.
- Der Antrag der Fraktion DIE LINKE ist kontraproduktiv und vollumfänglich abzulehnen. Die geringfügige Beschäftigung ist bei den Menschen beliebt und stellt, gerade in Krisenzeiten, ein wichtiges Flexibilitätsinstrument für Arbeitgeber dar. Auch die weiteren Verschärfungen beim Mindestlohn sind haltlos.



Schriftliche Stellungnahme Deutscher Gewerkschaftsbund

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

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie zum Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökyay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (BT-Drs. 20/1408)

und

Antrag: Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns (BT-Drs. 20/1503)

11.05.2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Zusammenfassung

Der DGB begrüßt ausdrücklich die einmalige gesetzliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro. Damit wird eine seit Langem bestehende Forderung der Gewerkschaften umgesetzt. Es ist ebenso zu begrüßen, dass die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns noch in diesem Jahr erfolgen soll. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung des eigentlichen Ziels des Mindestlohns, nämlich dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Vermeidung von Armutsgefährdung. Des Weiteren ist es aus unserer Sicht zielführend, dass die Mindestlohnkommission in bewährter Art und Weise für die Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns zuständig sein wird.

Die im Vergleich zum Referentenentwurf vorgesehene Änderungen bei den Dokumentationspflichten-Verordnung sind nicht nachvollziehbar. Hier sollte an der ursprünglichen Vorgehensweise festgehalten werden. Mit dem Gesetzentwurf wurde leider auch die Möglichkeit vertan, den Geltungsbereich des Mindestlohngesetzes auf Langzeitarbeitslose, Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung auszuweiten oder bestehende Ausnahmen bei freiwilligen Praktika abzuschaffen.

Der DGB bleibt bei seiner Position, dass die sogenannten Minijobs ab dem ersten Euro Einkommen voll in die Sozialversicherung einbezogen werden sollen. Er hat sich gegen die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze ausgesprochen. Der vorliegende Gesetzentwurf geht bei der Sozialversicherungspflicht einen anderen Weg und sieht darüber hinaus die Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze geringfügig-



gig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse in Abhängigkeit vom gesetzlichen Mindestlohn vor. Bei Inkrafttreten des Gesetzes wird sie, sofern auch der gesetzliche Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde steigt, bei 520 Euro liegen. Im Übergangsbereich wird die Beitragstragung im Verhältnis von abhängig Beschäftigten und Arbeitgebern zugunsten der Beschäftigten verändert, sodass ihr Nettoentgelt bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze nicht mehr sinkt. Der Gesamtbeitrag im Übergangsbereich und im Bereich von 450 Euro bis zur neuen Geringfügigkeitsgrenze wird durchgehend abgesenkt.

Insgesamt bleibt es trotz der durch die Forschung belegten negativen arbeitsmarktpolitischen und erwerbsbiografischen Effekte des deutschen Minijob-Modells bei Sonderregelungen für geringfügige Beschäftigten. Die Chance auf eine umfassende Reform kleiner Arbeitsverhältnisse, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht wird, die existenzsichernde Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen fördert und Altersarmut vorbeugt, wird verpasst. Der Gleichstellungs-Check verfehlt auf Grund seiner unzureichenden Anwendung seinen Zweck.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind enttäuscht, dass die Neuerungen im Bereich der elektronischen Arbeitszeiterfassung keinen Eingang in den Kabinettsentwurf gefunden haben. Die ursprünglich vorgeschlagenen Verpflichtungen zur manipulationssicheren und zeitnahen Dokumentation hätten sowohl positive Auswirkungen auf den Kampf gegen den Schwarzmarkt gehabt als auch wären sie Hilfestellung zur effektiven Rechtsdurchsetzung der einzelnen Beschäftigten gewesen.



1. Gesetzentwurf der Bundesregierung

1.1. Gesetzlicher Mindestlohn

1.1.1. Anhebung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes auf 12 € je Stunde

Mindestlohn zur Vermeidung von Armutsgefährdung und zum Schutz der Beschäftigten

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen ausdrücklich die einmalige gesetzliche Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro. Damit wird eine seit Langem bestehende Forderung der Gewerkschaften umgesetzt. Es ist ebenso zu begrüßen, dass die Erhöhung des Mindestlohns noch in diesem Jahr erfolgen soll.

Die Erhöhung führt zu substantiellen Einkommenszuwächsen bei mindestens 6,2 Millionen Menschen, davon allein 1,4 Millionen Vollzeitbeschäftigten. Für eine vollzeitbeschäftigte Arbeitskraft bedeutet die Erhöhung ein Einkommensplus von brutto 250 Euro im Vergleich zur bereits von der Mindestlohnkommission beschlossenen und ab 1.7.2022 gültigen Mindestlohnhöhe von 10,45 Euro pro Stunde.

Dies ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung des eigentlichen Ziels des Mindestlohns, nämlich der Vermeidung von Armutsgefährdung. „Arm trotz Arbeit“ ist derzeit kein Randphänomen, sondern Realität vieler Menschen. Dies trifft insbesondere auf Menschen mit Kindern zu, wobei Alleinerziehende – überwiegend Frauen – ein deutliches höheres Armutsrisiko haben. Die Erhöhung folgt dem Anspruch, dass Beschäftigte von ihrer Arbeit leben können sollten, ohne auf ergänzende Sozialleistungen zurückgreifen zu müssen. Es geht auch um mehr Wertschätzung der geleisteten Arbeit von Millionen Beschäftigten.

Zwar wurde der gesetzliche Mindestlohn seit seiner Einführung stetig weiterentwickelt auf derzeit 9,82 Euro und wird mit Wirkung zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro steigen, dennoch reicht die aktuelle Höhe nicht für ein auskömmliches Einkommen, welches es beispielsweise erlaubt, am gesellschaftlichen und kulturellen Leben aktiv teilhaben zu können. Individuelle Teilhabemöglichkeiten sollten bei der Festsetzung künftiger Mindestlohnanpassungen daher größere Beachtung finden. Auch angesichts steigender Lebenshaltungs- und Wohnkosten ist eine spürbare Erhöhung des Mindestlohns zwingend geboten.

Zudem reicht der aktuelle gesetzliche Mindestlohn nicht aus, um angemessen für das Alter vorzusorgen, da selbst bei Vollzeitbeschäftigung und durchgängiger Erwerbsbiografie kaum eine armutsvermeidende Altersrente zu erzielen ist. Mit dem Handeln des Gesetzgebers wird zumindest das Risiko der Altersarmut für die Betroffenen abgemildert, wovon viele Frauen profitieren könnten, deren Alterseinkommen deutlich geringer ist als das von Männern.



Von der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns profitieren vor allem Beschäftigte in Ostdeutschland, da hier besonders viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesem Lohnsegment beschäftigt sind. Jede/r fünfte Beschäftigte arbeitet derzeit unter 12 Euro pro Stunde. Folglich trägt die Erhöhung auch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West bei.

Besonders Frauen profitieren stark von der Erhöhung der gesetzlichen Lohnuntergrenze, da sie besonders häufig zu den Beschäftigten gehören, die zu Mindestlohnbedingungen arbeiten und in Branchen mit geringer Tarifbindung beschäftigt sind wie dem Einzelhandel und der Gastronomie. Nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes profitieren über 3,5 Millionen Frauen von der Anhebung der Lohnuntergrenze auf 12 Euro. Somit ist die geplante Anpassung auch aus gleichstellungspolitischer Perspektive notwendig. Die Erhöhung des Mindestlohns reduziert existierende geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede, trägt damit zur Beseitigung des auch im internationalen Vergleich sehr großen Gender Pay Gaps bei und fördert die eigenständige Existenzsicherung von Frauen im Erwerbsleben und im Alter.

Mit der bevorstehenden Erhöhung korrigiert der Gesetzgeber auch den Umstand, dass der gesetzliche Mindestlohn mit einer Einstiegshöhe von 8,50 Euro im Jahr 2015 zu gering war. Zum zu niedrigen Stundenlohn von 8,50 Euro hatten auch diverse Untersuchungen beigetragen, die im Vorfeld massive Arbeitsplatzverluste als Folge eines gesetzlichen Mindestlohns prognostiziert hatten. Nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hatte sich jedoch schnell herausgestellt, dass diese Prognosen auf Annahmen beruhten, die mit der Realität wenig zu tun hatten. Die positiven Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Mindestlohn der vergangenen sieben Jahre zeigen, dass die Wirtschaft als Ganzes solche koordinierten Lohnsetzungen absorbieren kann und dass von diesen sogar nachfrageseitige Impulse ausgehen können.

Darüber hinaus zeigt sich, dass den mit dem gesetzlichen Mindestlohn verbundenen Zielen – der Beschäftigungssicherung sowie der Herstellung von fairen Wettbewerbsbedingungen – nähergekommen werden konnte. Die Beschäftigung ist nach Einführung des Mindestlohns und auch nach weiteren Erhöhungsschritten kontinuierlich angestiegen. Vor allem die sozial-versicherungspflichtige Beschäftigung hat sich gut entwickelt. Zugleich fiel die Arbeitslosenquote. Zudem sorgt der gesetzliche Mindestlohn für faire Wettbewerbsbedingungen, denn einzelne Unternehmen können sich nicht länger Vorteile durch Lohn-Dumping verschaffen. Damit stärkt er gerade innovative und produktive Unternehmen, die auf gute Arbeitsbedingungen und gute Entlohnung setzen.

Der erhöhte gesetzliche Mindestlohn stellt neben den tariflichen Branchenmindestlöhnen nach dem Arbeitnehmerentendegesetz einen wichtigen Baustein zur



Stärkung der Tarifautonomie dar. Darüber hinaus sorgte der Mindestlohn nicht für einen signifikanten Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus.

Die Rolle der Mindestlohnkommission

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Regelung im Gesetzentwurf, die nur minimale Eingriffe in das Mindestlohngesetz vorsieht, und dass die Mindestlohnkommission, die paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern von Arbeitgebern und Gewerkschaften besetzt ist, künftig weiterhin über die Anpassung des Mindestlohns entscheidet. Die Bedeutung und Wichtigkeit der Kommission bleibt mit dem Gesetz folglich verankert - ihre Legitimität und ihr Zweck wird in keiner Weise in Frage gestellt. Das Verfahren in der Kommission hat sich grundsätzlich bewährt. Nach der einmaligen Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro wird die Kommission in gewohnter Art und Weise ihre Arbeit fortsetzen und das zuständige Gremium für die Weiterentwicklung des Mindestlohns bleiben.

Mit dem Gesetzentwurf wird des Weiteren geregelt, dass der gesetzliche Mindestlohn durch die zuständige Kommission mit Wirkung zum 1. Januar 2024 angepasst wird. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da damit gewährleistet werden kann, dass sich die Lohnuntergrenze auch mittelfristig an den fortwährenden, sich verändernden Lebensbedingungen orientiert. Es wird folglich sichergestellt, dass der gesetzliche Mindestlohn zeitnah über 12 Euro je Zeitzunde hinaus weiterentwickelt wird. Ein Einfrieren der gesetzlichen Lohnuntergrenze über Anfang 2024 hinaus hätte ihr zentrales Anliegen – nämlich die Armutsvermeidung – konterkariert.

Zusammenhang mit EU-Richtlinie

Die Erhöhung des Mindestlohns steht ebenfalls im Einklang mit dem Entwurf für eine europäische Mindestlohn-Richtlinie und orientiert sich an dem international gängigen Richtwert, nach dem Mindestlöhne dann als angemessen gelten, wenn sie mindestens 60% des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten betragen. Angewendet auf Deutschland bedeutet dies einen Betrag von etwa 12 Euro je Zeitzunde. Damit erfüllt die Bundesrepublik endlich auch diese wissenschaftlich fundierte Mindestanforderung, was schon lange überfällig ist.

Derzeit orientiert sich die Anpassung des Mindestlohnes in Deutschland im Rahmen einer Gesamtabwägung hauptsächlich an der tariflichen Lohnentwicklung. Perspektivisch ließe sich prüfen, inwieweit der Kriterienkatalog für zukünftige Anpassungen erweitert werden könnte, bspw. um eine Medianlohnbetrachtung.

Fiskalische und ökonomische Auswirkungen



Des Weiteren sorgt die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns für Mehreinzahlungen in die Sozialversicherungen und trägt somit auch zu deren Schutz und Finanzierbarkeit bei. Auch wird der Kreis der Personen kleiner, die auf ergänzende Leistungen trotz Arbeit angewiesen sind. Auch dies führt zur Entlastung der sozialen Sicherungssysteme. Nicht zuletzt bewirkt die Erhöhung eine spürbare Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Kaufkraft in Milliardenhöhe. Eigenen Berechnungen zufolge erhöht sich die Nettolohnsumme im Zuge der Mindestloohnerhöhung um etwa 5 Milliarden Euro. Dies wiederum sorgt gerade in Zeiten pandemiebedingter wirtschaftlicher Einbrüche für eine Belebung der Konjunktur, denn ein Großteil der zusätzlichen Einkommen wird unmittelbar in den Wirtschaftskreislauf zurückfließen.

Bestehender Regelungsbedarf

Bei allen positiven Aspekten im Zusammenhang mit dem Referentenentwurf sehen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften jedoch auch weiteren Handlungsbedarf. So halten wir daran fest, dass eine Ausweitung des gesetzlichen Geltungsbereichs um Jugendliche unter 18 Jahre ohne abgeschlossene Ausbildung sowie um Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten notwendig ist. Darüber hinaus sollten die bestehenden Ausnahmen beim Mindestlohn für freiwillige Praktika abgeschafft werden. Zudem wurde mit dem Gesetzentwurf die Möglichkeit vertan, den grundsätzlichen Ausschluss der Anrechnung von Zulagen und Zuschlägen auf den Mindestlohn zu regeln.

1.1.2. Art. 2: Anpassungen der Dokumentationspflichten

Geplant sind zudem Änderungen in der Mindestlohndokumentationspflichten-Verordnung (MiLoDokV). Die Anpassung stellt die zum Zeitpunkt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 2015 bestehende, ursprüngliche Relation zwischen Arbeitszeit zu Einkommen als Anknüpfungspunkt für die Dokumentationspflicht wieder her. Diese ist in Folge der Mindestlohnanpassungen der vergangenen Jahre verloren gegangen.

Bei Erlass der ersten Mindestlohn-Dokumentationspflichten-Verordnung im Dezember 2014 wurde der Betrag von 2.958 EUR erstmals als Grenze festgesetzt und seitdem nicht mehr angepasst. Dieser Betrag wurde ursprünglich nach dem gleichen Parameter festgesetzt, wie es auch der jetzige Referentenentwurf vorsieht: Es wurde die maximal zulässige Arbeitszeit von 12 Stunden sowie von 29 möglichen Arbeitstagen pro Monat zugrunde gelegt. Dieser Wert (348 Stunden) wurde mit dem damaligen Mindestlohn von 8,50 EUR multipliziert, so dass sich die Referenzgröße von 2958 EUR ergab. Entsprechendes gilt für die zweite Schranke (2000 EUR)



und die Bezugnahme auf das verstetigte Einkommen der letzten 12 Monate. Angewandt auf 12 Euro Mindestlohn ergeben sich nun die neuen Schwellenwerte von 4.176 EUR respektive 2.784 EUR.

Aus Sicht des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum die Schwellenwerte zukünftig nicht mit der Höhe des Mindestlohns dynamisiert und steigen sollen, so wie es im Referentenentwurf ursprünglich vorgeschlagen wurde. Die Dynamisierung der Schwellenwerte hat den großen Vorteil, dass Beschäftigungsverhältnisse nicht aus der Dokumentationspflicht „herauswachsen“ und der Kreis derer stetig größer wird, die die Arbeitszeit nicht mehr dokumentieren müssen. Hier sollte der Gesetzgeber die ursprünglich angedachte Vorgehensweise des Referentenentwurfs zwingend wieder aufgreifen. Anderenfalls müssten die Dokumentationspflichten-Verordnungen zukünftig stetig an die Höhe des Mindestlohns angepasst werden.

Ein zusätzlicher Mehraufwand durch die angepassten Dokumentationspflichten für die Wirtschaft entsteht nicht. Vielmehr werden durch den Gesetzentwurf die ursprüngliche Logik und die intendierte Vorgehensweise der Dokumentationspflicht wiederhergestellt. Das kontinuierliche Ausschleichen aus der Dokumentationspflicht bewirkte bislang stattdessen einen umfänglichen Minderaufwand und folglich finanzielle Einsparungen für die Arbeitgeber.

Unabhängig der genauen Ausgestaltung sind die angepassten Dokumentationspflichten auch aus gleichstellungspolitischer Perspektive begrüßenswert. Denn Frauen arbeiten häufiger in Branchen, in denen das Risiko einer Mindestlohnumgehung groß ist. Mit der Anpassung der geltenden Schwellenwerte zur Dokumentationspflicht und dem damit verbundenen Ziel der besseren Durchsetzung des Mindestlohns würde das Einkommen von Frauen verbessert sowie die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern verringert werden.

Hinsichtlich der nach wie vor vorgesehenen Ausnahmen von den Dokumentationspflichten bleibt es bei der Kritik, welche der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bereits zum Zeitpunkt der Einführung der beschränkten Dokumentationspflichten geäußert haben: Aus gewerkschaftlicher Sicht wird durch jede Ausnahme von der Dokumentationspflicht das System der ganzheitlichen Kontrolle unterbrochen und werden Möglichkeiten der Umgehung und des Missbrauchs geschaffen. Nur mit einer lückenlosen Dokumentation lassen sich Mindestlohn-Verstöße durch die zuständigen Behörden ermitteln und die Zahlung des Mindestlohns gewährleisten. Zwingend abzulehnen wäre das Festhalten an den aktuellen Dokumentationschwellenwerten, die sich an der zur Mindestlohneinführung im Jahr 2015 gültigen Höhe von 8,50 Euro orientieren.

1.1.3. Art. 3.: Anpassungen des SGB III



Die Regelungen zur fiktiven Bemessung des Arbeitslosengeldes sind anzuwenden, wenn innerhalb des maßgeblichen Bemessungsrahmens kein Bemessungszeitraum von mindestens 150 Tagen mit Anspruch auf Arbeitsentgelt festgestellt werden kann. In diesem Fall wird Arbeitslosengeld nicht auf ein in der Vergangenheit erzielt Entgelt bezogen, sondern ein fiktives Arbeitsentgelt zugrunde gelegt, das in einer neuen Beschäftigung erzielt werden könnte

Mit der nun vorgeschlagenen Mindestsicherung „nach unten“ – indem mindestens ein Arbeitsentgelt zugrunde zu legen ist, das sich unter Berücksichtigung des jeweils geltenden allgemeinen Mindestlohns ergibt – wird insoweit auch in der Höhe des ALG berücksichtigt, dass der Mindestlohn künftig 12 Euro beträgt. Diese Änderung ist folgerichtig und sachgerecht.

1.1.4. Anrechnung von Erwerbseinkommen im SGB II

Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro offenbart einen grundlegenden Konstruktionsfehler bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen im SGB II. Ab einem Bruttoeinkommen von 1.200 Euro bzw. 1.500 Euro bei Beschäftigten mit Kind(ern) wird darüber liegendes Einkommen vollständig angerechnet. Das heißt, trotz steigenden Bruttoeinkommens aufgrund einer Lohnerhöhung oder einer Ausweitung der Arbeitszeit – stagniert das verfügbare Einkommen. Denn der Auszahlungsbetrag der Grundsicherung wird 1:1 um den Lohnzuwachs gemindert. Die genannten Einkommensgrenzen entsprechen bei einem Mindestlohn von 12 Euro 23 Wochenarbeitsstunden (ohne Kind) bzw. 29 Wochenarbeitsstunden (mit Kind). Ohne gesetzliche Korrektur würden SGB-II-Leistungsberechtigte leer ausgehen, die mehr Wochenstunden arbeiten.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich für eine grundlegende Reform der Einkommensanrechnung im SGB II aus. Diese Reformnotwendigkeit erhält durch die spürbare Anhebung des Mindestlohns im Oktober 2022 besondere Dringlichkeit: Die Privilegierung von Kleinstarbeitsverhältnissen im Rahmen der Einkommensanrechnung muss beendet werden und stattdessen sozialversicherungspflichtige Arbeit stärker wertgeschätzt werden. Zudem muss über alle Einkommenshöhen hinweg ein prozentualer Freibetrag gewährt werden, der sicherstellt, dass zusätzliches Bruttoeinkommen immer auch zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt.

1.2. Änderungen im Bereich der geringfügig entlohnnten Beschäftigung

1.2.1. Allgemeines

Ziele einer Reform geringfügig entlohnter Beschäftigung



Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf das Schärfste. Dadurch wird vielen Beschäftigten – vorbehaltlich der vorgesehenen Übergangsregelungen – perspektivisch der Schutz der gesetzlichen Sozialversicherung weitgehend entzogen. Das ist sozialpolitisch wie beschäftigungspolitisch vollkommen kontraproduktiv und falsch. Die Bundesregierung perpetuiert damit die entsprechenden Fehler der Vergangenheit. Die Erfahrungen in den vergangenen zwei Jahren der Corona-Pandemie haben mehr als deutlich gemacht, dass die Sozialversicherungspflicht auf alle Beschäftigten und Erwerbstätigen auszuweiten ist. Die Pandemie traf die geringfügig Beschäftigten besonders hart, da sie keinen Anspruch auf Sozialleistungen wie Kurzarbeitergeld, Krankengeld oder Arbeitslosengeld haben. Insbesondere für die vielen Frauen in (ausschließlich) geringfügiger Beschäftigung fehlt auf Grund der geltenden gesetzlichen Regelungen eine soziale Absicherung sowie ein existenzsicherndes Einkommen. Da der Minijob nachweislich seine Brückenfunktion in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nicht erfüllt, verharren viele Frauen in diesen prekären Beschäftigungsverhältnissen. Dies trägt in der Folge nicht zuletzt zur Gefahr von Altersarmut bei und widerspricht dem Förderauftrag im Grundgesetz. Deshalb lehnt der DGB auch aus gleichstellungspolitischer Perspektive die Anhebung und Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze ab.

In der Wissenschaft besteht breite Einigkeit darüber, dass geringfügige Beschäftigung erhebliche negative Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Gleichstellung hat. Unter anderem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), des ifo-Instituts, des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) und des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) haben dies in der jüngsten Vergangenheit detailliert nachgewiesen und den Gesetzgeber zu einer Kurskorrektur aufgefordert, um diese Wirkungen zu beseitigen und die soziale Absicherung der betroffenen Beschäftigten zu verbessern.

Mit der Anhebung der Minijobgrenze wie der erneuten Ausweitung des Übergangsbereichs setzt die Regierung außerdem die Politik fort, Kleinstarbeitsverhältnisse aus Sozialbeiträgen zu subventionieren. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das geringe Entgelt aufgrund eines niedrigen Stundenlohns oder einer kleinen Teilzeit entsteht und ob die Person bzw. der Haushalt insgesamt über geringe Einkünfte verfügt. Allein die Tatsache eines geringen Monatsbruttos wird hier subventioniert.

Es wird anerkannt, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Abbruchkante im Übergang vom Minijob in ein steuer- und sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis deutlich abmildert und damit insbesondere für viele Frauen den Übergang in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis etwas



erleichtert. Im Bereich der Sozialbeiträge gelingt dies, indem die Sozialversicherungsbeiträge im Übergangsbereich zugunsten abhängig Beschäftigter neu aufgeteilt werden. Direkt oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze (künftig 520 Euro) würden die Beschäftigten künftig keinen eigenen Beitrag mehr zahlen. Dadurch wird vermieden, dass das Einkommen nach Sozialbeiträgen zunächst deutlich sinkt. Allerdings lässt der Gesetzentwurf das Lohnsteuerabzugsverfahren sowie die Steuerklassen III/V unverändert, so dass sich im Steuerrecht durchaus noch negative Einkommenseffekte ergeben würden. Eine kohärente Gleichstellungspolitik muss alle Fehlanreize in den Blick nehmen, die eine sozialversicherungspflichtige und existenzsichernde Beschäftigung verhindern. Denn die Hindernisse, die Beschäftigte bislang davon abhalten, weitergehende Arbeitszeitwünsche zu realisieren, werden nicht vollständig beseitigt.

Aus Sicht des DGB würden andere Maßnahmen zielgenauer und gerechter die Ziele erreichen, sowohl alle Beschäftigten inklusive der geringfügig entlohnnten Beschäftigten (Minijobs) vollumfassend in allen gesetzlichen Sozialversicherungen abzuschließen als auch Hindernisse zu beseitigen, die einer Ausweitung der Arbeitszeit im Weg stehen, ohne dabei den Sozialversicherungen Beitragseinnahmen zu entziehen. Der DGB hat diese Vorschläge bereits vorgelegt. Diese würden den gesetzlichen Sozialversicherungen sogar zusätzliche Beiträge zuführen und zudem das Ziel, Abbruchkanten und Hindernisse bei der Ausweitung der Arbeitszeit zu beseitigen, konsequenter verwirklichen als der Gesetzentwurf. Es ist schwer nachzuvollziehen, warum eine Reform der Regelungen zu geringfügig entlohnter Beschäftigung hinter diesen Möglichkeiten zurückbleibt.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss die steuer- und sozialrechtliche Privilegierung der Minijobs beendet werden, ohne dass kleine Teilzeitarbeitsverhältnisse für Arbeitgeber attraktiver werden. Eine grundlegende Neukonzeption muss gewährleisten, dass sich die Steuer- und Sozialabgabenbelastung für die Beschäftigten bei sich ändernder Arbeitszeit oder Lohnerhöhungen ohne „Rücksprünge“ beim Nettoverdienst entwickelt. Sie muss aber zugleich sicherstellen, dass das Einkommen von Anfang an voll sozialversichert ist und insbesondere auch Anspruch auf Kurzarbeitergeld, Krankengeld und Arbeitslosengeld besteht. Um Haushalte mit niedrigem Einkommen gegenüber Haushalten mit hohem Einkommen nicht zu benachteiligen, bedarf es dabei eines Ausgleichs, der den Abbruch gegenüber den geltenden massiven Subventionierungen beim Nettoeinkommen sozialpolitisch zumindest teilweise abfängt und die aufgrund des geringen Einkommens unzureichenden Entlastungen durch die steuerliche Absetzbarkeit der Sozialbeiträge ausgleicht.

Vorschlag des DGB



Dazu schlägt der DGB vor, die Sonderregelungen zur Besteuerung und zur Sozialversicherung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse abzuschaffen und den Übergangsbereich modifiziert auf alle Arbeitsentgelte oberhalb von 0 Euro bis zur oberen Grenze des Übergangsbereichs auszuweiten. Statt eines Pauschalbeitrags führt der Arbeitgeber den vollen Gesamtsozialversicherungsbeitrag für alle Versicherungszweige ab. Der Arbeitnehmeranteil beginnt bei Null und steigt proportional zum Entgelt gleitend an, bis er bei Erreichen der oberen Schwelle des Übergangsbereichs schließlich den regulären Anteil erreicht – in gleichem Maße reduziert sich der Anteil des Arbeitgebers auf den regulären Anteil. Die Beschäftigten erhalten einen steuerfinanzierten Sozialversicherungs-Entlastungsbetrag als Zuschuss, der mit dem steuerlichen Vorteil aus der bestehenden Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (Vorsorgeaufwendungen) zu verrechnen ist. Der Sozialversicherungs-Entlastungsbetrag ist dabei auf die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge begrenzt, die Beschäftigte bei einem Arbeitsentgelt in Höhe der Geringfügigkeitsgrenze tragen.

Dieser Vorschlag bringt zwei weitere sozialpolitisch wünschenswerte Nebenwirkungen mit sich: Er würde die gesetzlichen Sozialversicherungen finanziell stärken und Haushalte mit geringem Einkommen steuerlich entlasten. Hiervon könnten vor allem Alleinerziehende und Familien mit Kindern profitieren.

1.2.2. Art. 7. Nr. 3: Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die Dynamisierung und die damit verbundene Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze ab. Zusätzlich zu den derzeit rund 6,5 Millionen geringfügig Beschäftigten würden mit der ersten Erhöhung auf voraussichtlich 520 Euro und mit jeder weiteren Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze noch mehr Beschäftigte – darunter viele Frauen – eines umfassenden Sozialversicherungsschutzes entbehren. Das betrifft (vorbehaltlich der Übergangsregelung) Beschäftigte, deren Arbeitsentgelt oberhalb des voraussichtlich künftigen gesetzlichen Mindestlohns von 12 Euro pro Stunde und deren Monatsentgelt im Bereich zwischen der aktuellen und der künftigen Geringfügigkeitsgrenze liegt. Ebenso sind einige Beschäftigte im derzeitigen Übergangsbereich betroffen, deren Arbeitsentgelt oberhalb des derzeitigen gesetzlichen Mindestlohns, aber unterhalb von 12 Euro pro Stunde liegt.

Durch Einführung des Rechtsbegriffs der Geringfügigkeitsgrenze im neuen Abs. 1a des § 8 SGB IV als das Entgelt, welches einer Wochenarbeitszeit von 10 Stunden zu Mindestlohnbedingungen, umgerechnet auf einen Monat, entspricht, wird langfristig ein System eingeführt, welches durch Minijob erzielbares Einkommen verhältniskongruent zum Mindestlohn macht („Geringfügigkeitsgrenze als dynamische Obergrenze für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung“). Durch diesen Automatismus wird das Minijob-Modell noch stärker zementiert, ohne dass der



Gesetzgeber die Möglichkeit vorsieht, zumindest den Mechanismus der Dynamisierung auf seine arbeitsmarktpolitischen Wirkungen hin zu evaluieren. Wenn gleich die negativen Auswirkungen bereits jetzt bekannt sind, böte eine Evaluation die Möglichkeit, die erwartbaren Entwicklungen zu korrigieren. Dazu müsste die Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze befristet werden.

Lücken im Sozialversicherungsschutz gibt es für geringfügig Beschäftigte im Bereich der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung und Krankenversicherung.

Kurzarbeit

Welche Folgen der fehlende Arbeitslosenversicherungsschutz nach sich zieht, hat sich während der Covid-19-Pandemie gezeigt. Im Verlauf der Pandemie ist die geringfügig entlohnte Beschäftigung proportional deutlich stärker zurückgegangen als die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, weil sich die beschäftigungssichernde Funktion der Kurzarbeit, die den deutschen Arbeitsmarkt in der Pandemie stabilisiert hat, auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse beschränkt. Zwischenzeitlich hatten hunderttausende geringfügig Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verloren. Obwohl die Zahl der geringfügig Beschäftigten inzwischen wieder angestiegen ist, sind nicht alle geringfügig Beschäftigten, die im Lauf der Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren haben, wieder in Arbeit gekommen. In der Folge beklagen Branchen wie die Gastronomie, in denen prekäre Beschäftigungsverhältnisse und niedrige Arbeitsentgelte verbreitet sind, einen Mangel an Arbeitskräften. Neben geringen Arbeitsentgelten dürfte auch die schlechte soziale Absicherung viele Beschäftigte davon abschrecken, in die bisherigen Tätigkeiten zurückzukehren.

Entgeltersatzleistungen

Für die Beschäftigten ebenso gravierend ist, dass ihnen ein Anspruch auf Entgeltersatzleistungen fehlt, denn im Falle von Betriebsschließungen wie im Fall eines pandemiebedingten Lockdowns tragen Arbeitgeber nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts nicht das Betriebsrisiko, sodass geringfügig Beschäftigte keinen Anspruch auf Fortzahlung des Arbeitsentgelts haben. Ebenso wenig haben sie Anspruch auf Kurzarbeitergeld.

Ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld sind sie zudem nicht gegen die finanziellen Folgen des Arbeitsplatzverlustes abgesichert. Dasselbe gilt im Fall einer längerfristigen Erkrankung nach Auslaufen der Entgeltfortzahlung, weil die geringfügige Beschäftigung keinen Anspruch auf Krankengeld begründet. Auch wenn die Leistungen im Einzelfalle aufgrund des niedrigen Lohns nicht hoch sind, so sind diese Einkommen für die Betroffenen jedoch häufig unentbehrlich, so dass ein voller



Verlust schwere finanzielle Einbußen bedeutet. Im Bedarfsfall sind geringfügig Beschäftigte dann stattdessen auf steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen (Arbeitslosengeld II, Grundsicherung oder Sozialhilfe) angewiesen, die kein vergleichbares Sicherungsniveau gewährleisten, häufig die Verwertung des eigenen Vermögens voraussetzen und Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte mit sich bringen.

Gesetzliche Rentenversicherung

In der gesetzlichen Rentenversicherung sind geringfügig Beschäftigte zwar versicherungspflichtig. Jedoch werden sie auf Antrag von der Versicherungspflicht befreit („Opt-out“). Hiervon macht die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten Gebrauch, in erster Linie, um den Arbeitnehmerbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung einzusparen. Über die Folgen sind sie selten tatsächlich genügend aufgeklärt. Im Fall der Befreiung entsteht durch eine geringfügige Beschäftigung kein Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe. Zudem gelten Zeiten der geringfügigen Beschäftigung ohne Versicherungspflicht nach „Opt-out“ nicht als Pflichtbeitragszeiten. Für ausschließlich geringfügig Beschäftigte, die noch nicht die Regelaltersgrenze erreicht haben und nicht anderweitig – etwa durch Kindererziehungszeiten – Pflichtbeitragszeiten erwerben, kann sich dies gravierend auf Leistungsansprüche auswirken. So sind Pflichtbeiträge beziehungsweise Pflichtbeitragszeiten für den Anspruch auf eine Rente wegen Erwerbsminderung und für die (abschlagsfreie) Altersrente für besonders langjährig Versicherte maßgeblich. Auch im Aufenthaltsrecht können Nachteile drohen, etwa für die Niederlassungserlaubnis, für die es nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 AufenthG auf Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung ankommt. Die Befreiung von der Versicherungspflicht wirkt sich auch auf Wartezeiten aus, die Beitragszeiten voraussetzen. Zwar werden Zeiten in geringfügiger Beschäftigung unter Umständen auch ohne Versicherungspflicht auf die Wartezeit angerechnet, allerdings nicht vollständig, sondern proportional zum Arbeitsentgelt und, sieht man von der Wirkung von Rundungsregeln ab, maximal zu einem Drittel. Das gilt etwa für die Wartezeit von 15 Jahren für den Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe, aber auch für die Regelaltersrente und die (vorzeitige, nicht abschlagsfreie) Altersrente für langjährig Versicherte.

1.2.3. Art. 7. Nr. 4 sowie Art. 6 und 8 bis 10: Reform des Übergangsbereichs

Die Reform des Übergangsbereichs beseitigt auf sozialversicherungsrechtlicher Ebene – nicht im Steuerrecht – den Belastungssprung an der Geringfügigkeitsgrenze für Beschäftigte.

Gesamtbeitrag



Die beitragspflichtige Einnahme wird für die gesetzliche Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung und Rentenversicherung sachgerecht einheitlich in § 20 SGB IV geregelt. Im Zusammenspiel mit den Neuregelungen für die einzelnen Sozialversicherungszweige wird der Gesamtbeitrag zur gesetzlichen Sozialversicherung im Übergangsbereich neu bestimmt und aufgeteilt. Wie bislang wird der Gesamtbeitrag nicht auf Basis des tatsächlichen Entgelts, sondern auf Basis der (geringeren) beitragspflichtigen Einnahmen berechnet. Der Beitragssatz dafür wird am unteren Rand des Übergangsbereichs von bislang 30 Prozent auf 28 Prozent abgesenkt. Zugleich wird die Geringfügigkeitsgrenze angehoben und der Übergangsbereich ausgeweitet, sodass auf Entgelte von beispielsweise 1.400 oder 1.500 Euro, die für Teilzeitbeschäftigungen nicht ungewöhnlich sind, künftig nicht mehr die vollen Sozialversicherungsbeiträge anfallen. Der Gesamtbeitragssatz sinkt im Bereich von 450 bis 1.600 Euro Bruttolohn um bis zu vier Prozentpunkte ab.

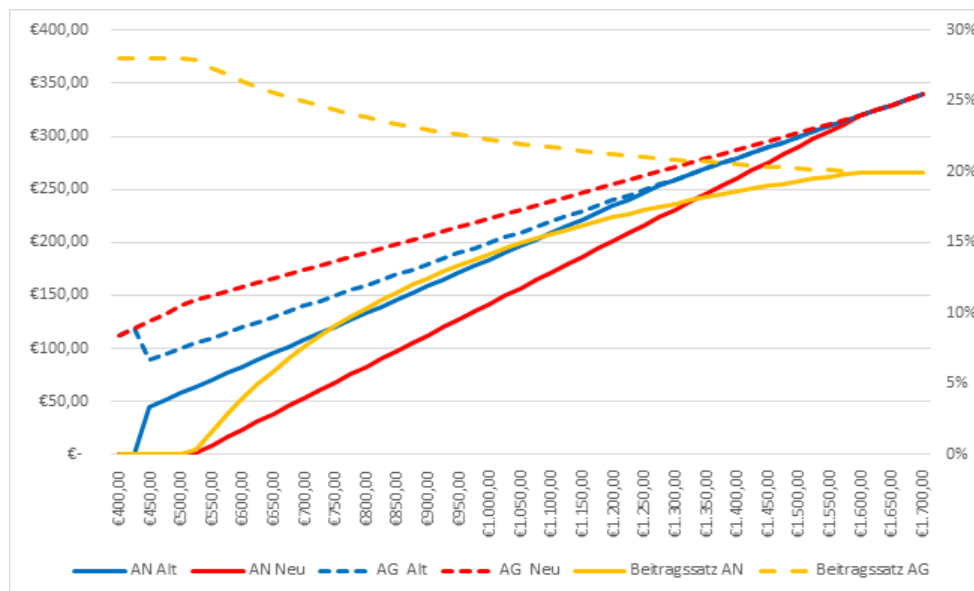
Im Ergebnis werden der gesetzlichen Sozialversicherung Beitragsmittel entzogen. Dabei verursacht die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze den größeren Teil dieses Effekts. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren diesen Mittelentzug scharf, weil er nicht erforderlich ist, um den Beitragssprung für Beschäftigte an der Geringfügigkeitsgrenze zu beseitigen. Das oben beschriebene Modell des DGB vermeidet Einnahmenverluste der gesetzlichen Sozialversicherungen.

Neuaufteilung des Gesamtbeitrags

Bislang trägt im Übergangsbereich in der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung der Arbeitgeber die Hälfte des Beitrags auf Basis des tatsächlichen Entgelts, die Beschäftigten tragen die übrigen Beiträge auf Basis der (geringeren) beitragspflichtigen Einnahme. Im Übergang von Minijob in den Übergangsbereich liegt der Beitragssatz für die Beschäftigten heute bei rund zehn Prozent und für die Arbeitgeber bei rund 20 Prozent. Gemäß der Regelung des Gesetzentwurfs tragen versicherungspflichtig Beschäftigte künftig im Übergangsbereich einen deutlich niedrigeren Beitrag. Dieser beginnt mit null Prozent am unteren Ende des Übergangsbereichs und steigt bis zum oberen Ende linear auf die Hälfte der Beiträge. Der Arbeitgeber trägt den restlichen Teil des Gesamtbeitrags, welcher von 28 Prozent vom unteren Ende des Übergangsbereichs linear bis zum oberen Ende des Übergangsbereichs auf den regulären Gesamtbeitragssatz ansteigt. Entsprechend wird die Aufteilung auch für die gesetzliche Pflegeversicherung mit den dort geltenden Besonderheiten ausgestaltet.

Arbeitgeber tragen im Ergebnis insgesamt einen größeren, Beschäftigte einen kleineren Anteil des Gesamtbeitrags als nach bisherigem Recht. Die Neuaufteilung für sich genommen – ohne Berücksichtigung der oben genannten Änderungen – ist für die gesetzliche Sozialversicherung aufkommensneutral. Der Arbeitnehmeranteil

liegt an der Entgeltgrenze gemäß dem Gesetzentwurf bei Null und steigt kontinuierlich an, während der Arbeitgeberanteil abgeschmolzen wird. Diese Ausgestaltung des Beitragsverlaufs im Übergangsbereich entspricht damit in wichtigen Punkten der Position, die der DGB-Bundesvorstand 2012 in seinem Vorschlag zur Neuordnung von Kleinstarbeitsverhältnissen hin zur sozialen Sicherung von Teilzeitarbeit formuliert hat. Würde dieser Beitragsverlauf ab dem ersten Euro angewandt, so wäre er zu begrüßen.



Beseitigung des Belastungssprungs in der gesetzlichen Sozialversicherung

Infolge der Neuregelung verlieren abhängig Beschäftigte bezogen auf die Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr an Nettoentgelt, wenn ihre Beschäftigung die Geringfügigkeitsgrenze überschreitet. Auch insoweit nähert sich die Ausgestaltung des Übergangsbereichs der DGB-Position an. Damit entfällt ein wesentliches Hindernis, den zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit in einem bestehenden geringfügig entlohnenden Beschäftigungsverhältnis zu erweitern. Insbesondere ausschließlich geringfügig Beschäftigte dürften häufiger eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung in Erwägung ziehen. Auch vorübergehende Wechsel zwischen geringfügig entlohnter Beschäftigung und Übergangsbereich durch schwankende Arbeitsstunden sind damit ohne besondere Hürden möglich und bieten den Beschäftigten und Arbeitgebern mehr Flexibilität.

Wegfall des finanziellen Anreizes für Arbeitgeber

Zwar entfällt der rechnerische finanzielle Anreiz für Arbeitgeber, Arbeitsumfang und Arbeitsentgelt in einer bislang geringfügig entlohnenden Beschäftigung so zu erhöhen, dass der Übergangsbereich knapp erreicht wird. Damit wird der Wechsel über die Geringfügigkeitsgrenze in beide Richtungen auch für den Arbeitgeber

künftig nicht mehr mit besonderen finanziellen Anreizen oder Hürden versehen sein. Der absolute Arbeitgeberbeitrag bei Erreichen des Übergangsbereichs erhöht sich mit steigendem Lohn dann jedoch unterproportional.

Schon bislang vermeiden einige, besonders kleinere Arbeitgeber sozialversicherungspflichtige Beschäftigung trotz des positiven finanziellen Anreizes. In Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten sind rund zwei Fünftel aller Beschäftigungsverhältnisse geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse. Da die Grenze fortbesteht, verbleiben arbeitgeberseitig auch Fehlanreize, sie nicht zu überschreiten. Bestehende Motive, an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen festzuhalten, werden künftig nicht mehr durch einen finanziellen Gegenanreiz bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze kompensiert. In Konstellationen, in denen die Begrenzung der Arbeitszeit von der Arbeitgeberseite ausgeht, ist daher damit zu rechnen, dass der Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht erleichtert wird. Damit könnte sich das Ziel, Anreize für die Aufstockung der Arbeitszeit zu schaffen, ins Gegenteil verkehren. Jedoch wird der Übergang künftig für Beschäftigte und Arbeitgeber insgesamt unkomplizierter und attraktiver. Arbeitgeber, die an einer Ausweitung bestehender Beschäftigungsverhältnisse interessiert sind, werden dies künftig häufiger umsetzen können, weil auch mehr Beschäftigte diesen Wunsch teilen werden.

Arbeitsmarkt- und Gleichstellungseffekte

Die Geringfügigkeitsgrenze nach bisherigem Recht hat zur Folge, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse verdrängt werden, indem potenzielle Vollzeitarbeitsverhältnisse in mehrere geringfügig entlohnte Teilzeitarbeitsverhältnisse aufgesplittet werden. In Wirtschaftszweigen, in denen der Bedarf an Arbeitskraft pro Zeiteinheit für Vollzeitarbeitsverhältnisse nicht ausreicht und der Arbeitsbedarf schwankt, ist es unattraktiv, aus einer geringfügigen Beschäftigung in den Übergangsbereich zu wechseln. Insbesondere mehrfache Wechsel suchen Beschäftigte und Arbeitgeber zu vermeiden.

Minijobs bilden – anders als erhofft – keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und verdrängen nach aktuellen Erkenntnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bis zu 500.000 sozialversicherungspflichtige Stellen. In einzelnen Branchen beklagen sich Beschäftigte zunehmend darüber, dass überhaupt keine reguläre Beschäftigung mehr angeboten wird. Minijobs sind dort – zu großen Teilen vor allem im Handel – erklärtes Geschäftsmodell. Im Einzel- und Versandhandel arbeiten 3,1 Millionen Beschäftigte – davon sind zwei Drittel weiblich. 40 Prozent davon sind nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Bei einer Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze wird der Druck auf die Beschäftigten



weiter zunehmen. Mit Blick auf die Flexibilisierungswünsche (Ladenöffnungszeiten) der Unternehmen tragen die Beschäftigten die Kosten. Ihnen wird oftmals keine reguläre Beschäftigung und keine Vollzeitbeschäftigung angeboten. So können sie von den Unternehmen, oft unter Verstoß gegen das Arbeitsrecht, flexibler eingesetzt werden, jedoch auf Kosten der Planungssicherheit der Beschäftigten.

Zudem wird Fachkräftepotenzial gebunden. Bislang ist rund ein Fünftel aller geringfügig entlohnten Beschäftigten für die derzeit ausgeübte Tätigkeit überqualifiziert. Würden alle Hindernisse dafür entfallen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aufzunehmen, wäre zu erwarten, dass einige von ihnen nicht nur innerhalb bestehender Beschäftigungsverhältnisse die Arbeitszeit verlängern, sondern stattdessen eine andere, qualifikationsgerechte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Dieser Effekt könnte dazu beitragen, Fachkräfte zurückzugewinnen und vor allem das Fachkräftepotenzial von gut ausgebildeten Frauen auszuschöpfen.

Geringfügige Beschäftigung hat auch negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktperspektiven und die soziale Sicherung insbesondere von Frauen, die sich aufgrund der bestehenden Anreizstrukturen häufig für eine ausschließlich geringfügige Beschäftigung oder eine Kombination aus sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung entscheiden. Dadurch werden die falschen Rahmenbedingungen für eine partnerschaftliche Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit gesetzt. Vergleichbare Wirkungen bestehen auch im Übergangsbereich und würden durch die Regelungen des Gesetzentwurfs noch verstärkt. So setzt die auf 1.600 Euro erhöhte Grenze des Übergangsbereichs Fehlanreize für Teilzeitbeschäftigte, die Arbeitszeit zu begrenzen.

Würde die Geringfügigkeitsgrenze beseitigt, wären erhebliche positive Arbeitsmarkt- und Gleichstellungseffekte zu erwarten. Der Gesetzentwurf schöpft dieses Potenzial jedoch nicht voll aus, sondern beschränkt sich darauf, den Belastungssprung für Beschäftigte bei den Sozialversicherungsbeiträgen abzumildern. Die Geringfügigkeitsgrenze als solche bleibt bestehen. Die möglichen positiven Effekte werden dadurch deutlich abgeschwächt. Dem Anspruch des Koalitionsvertrags, zu verhindern, dass Minijobs „als Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse missbraucht oder zur Teilzeitfalle insbesondere für Frauen werden“, wird der Gesetzentwurf nicht gerecht. Vielmehr verschärft er die prekäre Situation vieler Frauen, indem er die Verdienstgrenze erweitert und sie damit in die geringfügige Beschäftigung drängt.

Hinsichtlich des Nettoentgelts bleibt der Übergang in die volle Steuerpflicht bestehen. Beschäftigte, die die Geringfügigkeitsgrenze überschreiten, können daher durch die Steuer mit Nettoentgelteinbußen konfrontiert sein. Dies gilt insbesondere, wenn der Minijob als Nebenjob (Steuerklasse VI) oder als ehelicher Zuerdienst (Steuerklasse V) ausgeübt wird und die Arbeitszeit nur in geringem Umfang



erhöht würde. Sofern, wie der Koalitionsvertrag es vorsieht, die Steuerklasse V abgeschafft werden sollte, wird dieser Effekt teilweise abgemildert, jedoch ist keine entsprechende Regelung im Gesetzentwurf enthalten. Es wäre daher dringend geboten, das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die Steuerklassen III/V abzuschaffen, auch zeitnah – das heißt noch 2022 – umzusetzen, damit im neuen Steuerjahr bereits die Neuregelung greifen kann. Außerdem wird die Differenz der Besteuerung durch die unterschiedlichen Abzüge für Vorsorgeaufwendungen im Lohnsteuerabzugsverfahren zur Jahreseinkommenssteuer durch den abgesenkten Beitrag im Übergangsbereich künftig noch größer. Dadurch sind höhere Steuernachforderungen beziehungsweise niedrigere Steuererstattungen zu erwarten. Um diese Anreize und negativen Rückwirkungen zu beseitigen, bedarf es einer einheitlichen Lösung für Sozialversicherung und Einkommenssteuer.

Nicht zu unterschätzen ist ferner die psychologische Komponente der Geringfügigkeitsgrenze. Diese hat sich über viele Jahre als Schwelle etabliert, die nicht überschritten werden sollte. Selbst Informationsmaterialien formulieren teils, dass diese Schwelle nicht überschritten werden dürfe oder eine Obergrenze darstelle. Auch Arbeitgeber, die aus eigenen Interessen heraus geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nicht in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umwandeln möchten, haben eine Motivation, diese Betrachtungsweise zu stützen. Es ist daher zu erwarten, dass die potenziell positiven Arbeitsmarkteffekte noch schwächer ausfallen, als es das verbleibende Maß des Nettoentgeltverlustes bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze erwarten lässt.

Anders als der Gesetzentwurf beseitigt das DGB-Modell die Auswirkungen der Geringfügigkeitsgrenze vollständig. Weder auf der Ebene der Sozialversicherungsbeiträge noch auf der Ebene der Einkommenssteuer tritt ein Belastungssprung auf, und auch die arbeitgeberseitige Verwaltung des Beschäftigungsverhältnisses würde vereinheitlicht. Der vorgeschlagene Sozialversicherungs-Entlastungsbetrag behindert nicht die Ausweitung der Arbeitszeit, weil auch unter Berücksichtigung des Entlastungsbetrags jede Erhöhung des Bruttoentgelts auch das Nettoentgelt steigert. Schließlich entfällt auch der psychologische Negativeffekt, weil die Grenze im Beschäftigungsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten ihre Bedeutung verliert. Der DGB erwartet deshalb von einer Reform des Übergangsbereichs, dass sie nicht auf halbem Weg stehen bleibt.

Unvorhersehbares Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze

§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV bestimmt bislang, eine geringfügige Beschäftigung liege vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 450 Euro nicht übersteige. Das Merkmal der „Regelmäßigkeit“ wird bislang durch die Geringfügigkeits-Richtlinien von GKV-Spitzenverband, DRV Bund, DRV Knappschaft-Bahn-See und Bundesagentur für Arbeit konkretisiert. Der Gesetzentwurf kodifiziert die



Regelung des unvorhergesehenen Überschreitens und verändert sie dabei inhaltlich. Anders als noch der Referentenentwurf stellt der Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht mehr auf Einmalzahlungen ab, sondern erfasst jegliche Konstellationen mit unvorhersehbar schwankendem Arbeitsentgelt.

Bislang war ein dreimaliges Überschreiten der monatlichen Geringfügigkeitsgrenze unschädlich, ein häufigeres Überschreiten nur dann, wenn das 12-fache der Geringfügigkeitsgrenze im Jahr nicht überschritten wurde. Waren bereits in die Prognose für die Ermittlung des regelmäßigen monatlichen Arbeitsentgelts gelegentliche Überschreitungen einkalkuliert, durfte das 12-fache der Geringfügigkeitsgrenze im Jahr ebenfalls nicht überschritten werden.

Künftig soll es unschädlich sein, wenn die Geringfügigkeitsgrenze innerhalb des für den jeweiligen Entgeltabrechnungszeitraum zu bildenden Zeitjahres in nicht mehr als zwei Kalendermonaten um jeweils einen Betrag bis zur Höhe der Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird. Damit kann das jährliche Arbeitsentgelt das 14-fache der Geringfügigkeitsgrenze erreichen. Die Neuregelung schafft Rechtssicherheit und grenzt zugleich das Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze ein. Somit wird eine klare gesetzliche Höchsteinkommengrenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gezogen. Allerdings ist der Rahmen mit dem 14-fachen der Geringfügigkeitsgrenze recht weit gesetzt. Für einige der bisherigen Fallgruppen wird der Rahmen enger gezogen, für andere hingegen ausgeweitet. Der Anwendungsbereich der Sonderregelungen zu geringfügig entlohnter Beschäftigung, der ohnehin durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze ausgedehnt wird, reicht dadurch noch weiter.

Außerdem stellt sich die Frage, warum es möglich sein soll, die Geringfügigkeitsgrenze zu überschreiten, wenn der Übergang künftig gleitend ausgestaltet wird. Es wäre konsequenter, jegliche Nettoentgeltverluste bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze zu vermeiden, als Ausnahmen für die Geringfügigkeitsgrenze zu regeln. Sofern dennoch Überschreitungen zugelassen werden, ist es zweckmäßig, nicht auf das Kalenderjahr abzustellen. Würde das Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze kalenderjahresbezogen begrenzt, entstünden zum Jahreswechsel Fehlanreize. Der Bezug auf ein gleitendes Zeitjahr im Gesetzentwurf vermeidet solche Effekte. Der Klarstellung halber wäre eine Legaldefinition des gleitenden Zeitjahres zu erwägen, wonach es sich bei dem Zeitjahr um den Abrechnungsmonat und die 11 vorhergehenden Monate handelt.

1.2.4. Art. 7 Nr. 6, Art. 6 Nr. 5, Art. 8 Nr. 1, Art. 9 Nr. 10 – Bestandsschutz

Beschäftigte, die am Tag vor Inkrafttreten des Gesetzes versicherungspflichtig beschäftigt waren und nach neuem Recht geringfügig beschäftigt wären, sollen in der gesetzlichen Arbeitslosen- und Krankenversicherung bis zum 31. Dezember 2023 versicherungspflichtig bleiben, solange das Arbeitsentgelt 450 Euro monatlich



übersteigt. Sie können sich auf Antrag von dieser Versicherungspflicht befreien lassen. Dieser Bestandsschutz ist notwendig, doch reicht eine Übergangsfrist von einem Jahr und vier Monaten nicht aus. Da in etwa drei Viertel aller geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse nicht länger als drei Jahre dauern, wäre eine Übergangsfrist in der Größenordnung von fünf Jahren angemessen. Außerdem fehlt eine Regelung für Fälle, in denen das Arbeitsentgelt ausnahmsweise 450 Euro monatlich unterschreitet, denn wird die Grenze unterschritten, lebt die Versicherungspflicht nicht wieder auf. Ein gelegentliches Unterschreiten der Grenze von 450 Euro monatlich sollte daher nicht zum Verlust der Versicherungspflicht führen.

Nicht vorgesehen ist eine Bestandsschutzregelung für künftige Erhöhungen der Geringfügigkeitsgrenze. Da die Interessenlagen vergleichbar sind, ist diese Ungleichbehandlung nicht nachzuvollziehen, zumal bei künftigen Erhöhungsschritten bereits weitaus geringere Erhöhungen der Geringfügigkeitsgrenze zum Verlust des Sozialversicherungsschutzes führen werden.

1.2.5. Auswirkungen auf den Hinzuverdienst zu Erwerbsminderungsrenten

Wird die Geringfügigkeitsgrenze erhöht und dynamisiert, wirkt sich dies auch auf Hinzuverdienstgrenzen aus. Der Gesetzentwurf passt deshalb die Hinzuverdienstgrenzen nach §§ 27a Abs. 2 Nr. 2 und 27b Abs. 2 Nr. 1 ALG für volle Erwerbsminderungsrenten und vorzeitige Altersrenten der Landwirtschaftlichen Alterskasse an, die bislang bei 450 Euro monatlich lagen. Doch vergleichbare Interessenlagen bestehen auch bei Hinzuverdienstgrenzen, die bislang oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze liegen, aber künftig unterhalb dieser Grenze liegen werden. Das betrifft Erwerbsminderungsrenten nach dem SGB VI sowie Knappschaftsausgleichsleistungen.

Durch künftige Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns könnte infolge der Neuregelung das Arbeitsentgelt, das im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung erzielt werden kann, die Hinzuverdienstgrenze von 6.300 Euro überschreiten. Bereits 12 mal 520 Euro ergibt einen Verdienst von 6.240 Euro. Künftig darf im Jahr – ausnahmsweise – bis zum 14-fachen der 520 Euro, also 7.280 Euro im Minijob verdient werden. Spätestens jedoch mit einer weiteren Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze um ein Prozent würde eine geringfügige Beschäftigung mit einem regelmäßigen Verdienst an der Entgeltgrenze die Hinzuverdienstgrenze von 6.300 Euro nach § 96a Abs. 1c Nr. 3 SGB bei Renten wegen voller Erwerbsminderung sowie bei Knappschaftsausgleichsleistungen (§ 239 SGB VI) überschreiten. In der Vergangenheit führte eine über der Hinzuverdienstgrenze liegende Geringfügigkeitsgrenze regelmäßig zu Irritationen, da die Versicherten davon ausgingen, dass ein Minijob neben der Rente möglich sei. Es ist deshalb dringend geboten – unabhän-



gig von der generellen Debatte um die Hinzuverdienstgrenzen – die Hinzuverdienstgrenze zumindest hier entsprechend als Vielfaches der Geringfügigkeitsgrenze festzulegen.

1.3. Elektronische Arbeitszeiterfassung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren, dass die geplanten umfassenden Pflichten zur Arbeitsaufzeichnung, die der Referentenentwurf in Aussicht gestellt hatte, nicht in den Kabinettsentwurf übernommen wurden. Bereits der Referentenentwurf blieb hinter den gewerkschaftlichen Forderungen zurück, umso enttäuschender ist es, dass das Kabinett nun einen grundsätzlichen Rückzieher macht und die Standards nicht an das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft angeglichen werden.

Die im Referentenentwurf vorgesehene Pflicht zur Arbeitszeitdokumentation hätte die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannten besonders anfälligen Branchen betroffen. Diese Initiative war richtig und notwendig, da eine digitale Arbeitszeiterfassung die häufigste Art und Weise von Schwarzarbeit hätte unterbinden können. Diese besteht häufig darin, Beschäftigte offiziell nur in Teilzeit beim Finanzamt und den Systemen der sozialen Sicherheit anzumelden. Der Rest wird „schwarz“ gearbeitet, mit erheblichem Schaden für den Fiskus, die Sozialversicherung sowie nicht zuletzt für die tariflichen Sozialkassen. Wirksame Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung sind ohne manipulationsichere Aufzeichnungen in Echtzeit nicht möglich – zu fälschungsanfällig ist das derzeitige System die Arbeitsaufzeichnung erst rückwirkend mit einer Wochenfrist zu erstellen.

Diesen Missständen hat der Referentenentwurf versucht entgegen zu treten. Er hat überdies richtigerweise festgestellt, dass die digitale Aufzeichnungspflicht nicht nur die Kontrollen effektiver gestaltet, sondern auch die Arbeitgeber dauerhaft entlastet. Diese Annahme bestätigt beispielsweise ein Blick auf die Bauwirtschaft. Diese Annahme bestätigt beispielsweise ein Blick ins Handwerk. Dort gibt es bereits ein breites Spektrum von Anbietern digitaler Arbeitszeiterfassungssysteme, die eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung darstellen. Nicht zuletzt führt die Digitalisierung zu einer geringeren Fehleranfälligkeit in der Lohnbuchhaltung und Weiterverarbeitung der Daten. Umso weniger nachvollziehbar ist es für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass vor diesem Hintergrund dem pauschalen Wunsch der Arbeitgeberseite nachgegeben wurde und die Initiative wieder zurückgenommen wurde.

Nicht unerwähnt darf bleiben, dass bereits der Referentenentwurf aus gewerkschaftlicher Sicht nur unzureichend ausgestaltet gewesen ist. So war es insbesondere nicht nachvollziehbar, warum die Vorschriften in § 6 Abs. 2 GSA Fleisch (Erfassung der Vor- und Nachbereitungszeiten, insbesondere Rüst-, Umkleide- und



Waschzeiten) nicht ebenfalls übernommen werden sollten. Diese wurden auf der Grundlage der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung implementiert, weil es in der Praxis nicht unüblich ist, entgegen der bestehenden Rechtslage fremdnützige Vor- und Nachbereitungshandlungen nicht aufzuzeichnen und sie dementsprechend auch nicht oder jedenfalls nicht hinreichend zu vergüten (vgl. BT-Drs. 19/25141 S. 29). Das ist nach der Erfahrung der Gewerkschaften kein Spezifikum der Fleischwirtschaft, sondern betrifft sämtliche vom MiLoG, dem AEntG und dem AÜG erfassten Einsatzbereiche. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weisen vor diesem Hintergrund erneut darauf hin, dass der Europäische Gerichtshof am 14. Mai 2019 (Rs. C-55/19, CCOO) entschieden hat, dass aus dem Unionsrecht eine Pflicht aller Arbeitgeber erwächst, ein verlässliches, objektives und zugängliches Zeiterfassungssystem einzurichten, mit dem jede Arbeitszeitstunde aller Beschäftigten erfasst werden kann. In einer erneuten Gesetzesnovellierung müssen diese Punkte daher unbedingt aufgegriffen werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren ebenso, dass auch die angedachte Pflicht des Arbeitgebers zur Übermittlung der Arbeitszeitaufzeichnung nicht umgesetzt wird. Auch wenn es bei der bisherigen Regelung der Art und des Zeitpunkts der Aufzeichnungen bleibt, so könnte der Arbeitgeber dennoch verpflichtet werden diese Aufzeichnung mit Ablauf des Abrechnungszeitraums an die Beschäftigten zu übermitteln. Auch wäre die durch Referentenentwurf vorgesehene Verpflichtung über den jeweils anwendbaren Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und dem Arbeitnehmerentsendegesetz zu informieren ein Gewinn für die Beschäftigten gewesen. Dadurch wären die Beschäftigten einerseits in die Lage versetzt worden, die erfassten Arbeitszeiten zu überprüfen, ohne dass sie sich dazu zunächst an den Arbeitgeber wenden müssten. Andererseits könnten sie auch überprüfen, ob das Arbeitsentgelt auf Basis der erfassten Arbeitszeiten und des einschlägigen Mindestlohns korrekt berechnet wurde.

So bleibt es auch in diesem Bereich beim unzureichenden Schutz der Beschäftigten. Die ohnehin grundsätzlich zur Durchsetzung ihrer Rechte schwierige Darlegungs- und Beweislast hätte durch die geplanten neuen Regelungen zur Arbeitszeitdokumentation und Informationspflicht zumindest teilweise zugunsten der Beschäftigten abgefedert werden können. Diese Hoffnung macht der Kabinettsentwurf zunichte, womit er hinter dem im Koalitionsvertrag gesteckten Ziel der effektiven Rechtsdurchsetzung weit zurückbleibt.

1.4. Berufsausbildung in Teilzeit (Art. 3)

Die in Artikel 3 genannten Änderungen im Berufsbildungsgesetz (BBiG) betreffen die Regelungen zur Teilzeitberufsausbildung, die mit der Novelle des BBiG im Jahr 2019 ausgeweitet wurden. Bei einer Teilzeitberufsausbildung verlängert sich die



Gesamt-Ausbildungsdauer gemäß der Kürzung der täglichen oder wöchentlichen Ausbildungszeit. Für die Ausbildungszeit, die über die in der jeweiligen Ausbildungsordnung festgelegte Ausbildungsdauer hinausgeht, sollen kein weiterer Anstieg der Ausbildungsvergütung notwendig sein, wie er in § 17 Absatz 1 Satz 2 BBiG festgehalten ist.

Aus Sicht des DGB gibt es keine Notwendigkeit für eine solche Regelung. Uns sind keine besonderen Probleme bei der Zahlung der Ausbildungsvergütungen von Teilzeitauszubildenden für den Zeitraum der verlängerten Berufsausbildung bekannt. Es ist aus unserer Sicht deshalb in Frage zu stellen, ob die im Gesetzentwurf vorgelegte Begründung (S. 29) eines Schutzes von Auszubildenden wirklich stichhaltig ist. Damit verbunden stellt sich die Frage, wovor Auszubildende mit dieser Regelung eigentlich geschützt werden sollen. Die Begründung bezieht sich lediglich auf das Zusammentreffen von Teilzeitausbildung und Mindestausbildungsvergütung, erfasst aber die Vergütung von allen Ausbildungen in Teilzeit.

Der jährliche Anstieg der Ausbildungsvergütungen in § 17 Absatz 1 Satz 2 soll abbilden, dass Auszubildende im Laufe der Ausbildungszeit kontinuierlich Kompetenzen erlangen, sich im Betrieb einbringen und dadurch zu einer höheren Produktivität beitragen. Deshalb ist es gerechtfertigt, dass ihre Vergütung in jedem Ausbildungsjahr steigt. Bei Teilzeitberufsausbildungen wird nur die tägliche/wöchentliche Ausbildungszeit im Betrieb gekürzt. Die Berufsschulen besuchen diese Auszubildenden meist im regulären Umfang, da aufgrund der Anzahl von Teilzeitauszubildenden keine speziellen Klassen eingerichtet werden. Sachlich wäre eine höhere Vergütung bei Teilzeitauszubildenden im Verlängerungszeitraum deshalb durchaus begründet, da sie sich im Verlängerungszeitraum in aller Regel durchgehend im Betrieb befinden und nicht mehr die Berufsschule besuchen. Sie sind damit für den Betrieb produktiver und tragen deutlich mehr zur Wertschöpfung bei, als dies in der Vergütung zum Ausdruck kommt.

Die vorgesehene Ergänzung im Gesetzentwurf ist darüber hinaus für eine Klarstellung nicht geeignet. In der Rechtsprechung des BAG besteht dahingehend Rechtssicherheit, dass auch bei Verlängerung der Ausbildungsdauer im Einzelfall kein Anspruch auf eine höhere Ausbildungsvergütung besteht, wenn die in der jeweiligen Ausbildungsordnung vorgegebene Ausbildungsdauer überschritten werden sollte. Die Formulierung der vorgeschlagenen Ergänzungen vermittelt zudem den Eindruck, der Gesetzgeber wünsche, dass im Zeitraum der Verlängerung der Ausbildung die Vergütung keinesfalls erhöht wird. Die gewählte Formulierung sendet damit auch ein Signal an die Tarifvertragspartner, keine Regelungen für eine höhere Vergütung im Verlängerungszeitraum zu treffen, auch wenn dies selbstverständlich zulässig und sachlich begründet ist. Anderweitige, für die Auszubildenden günstigere Regelungen in Tarifverträgen oder durch Vereinbarungen zwischen



Ausbildenden und Auszubildenden im Ausbildungsvertrag sind derzeit möglich und sollten auch in Zukunft möglich bleiben.

Eine dringliche Klarstellung wäre dagegen hinsichtlich der Zählung von Ausbildungsjahren bei Teilzeitberufsausbildungen notwendig, die schon bei Einführung der jetzigen Regelung hätte erfolgen sollen. Das BBiG macht keine eindeutige Aussage, wie bei einer Verlängerung der Ausbildungsdauer – wie z.B. hier im Rahmen einer Teilzeitberufsausbildung – der Zeitpunkt für den jährlichen Anstieg der Ausbildungsvergütung zu bestimmen ist. Es gibt keine Legaldefinition des Begriffs „Ausbildungsjahr“. Dadurch entsteht Unsicherheit bei Ausbildenden und Teilzeitauszubildenden, in welchem Ausbildungsjahr sich letztere eigentlich befinden.

1.5. Gleichstellungsscheck

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, bestehende und künftige Gesetze in einem strukturierten Checkverfahren zu überprüfen mit dem Ziel, die Gesetzesfolgen auch aus einer gleichstellungspolitischen Perspektive zu bewerten und entsprechend im Gesetz zu berücksichtigen.

Deswegen ist es positiv hervorzuheben, dass in den vorliegenden Gesetzentwürfen die gleichstellungspolitischen Auswirkungen geprüft und damit der Forderung nach der Anwendung eines Gleichstellungs-Checks nachgekommen wurde.

Scharf zu kritisieren ist jedoch, dass die Prüfung im Gesetzentwurf zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung unzureichend erfolgte. Die positiven Auswirkungen durch die Abmilderung der Abbruchkante im Übergang vom Minijob in ein steuer- und sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis wird im Rahmen der Prüfung aufgegriffen, jedoch mangelt es an einer vollständigen Folgenabschätzung. Diese würde unweigerlich zu dem Ergebnis kommen, dass trotz neuer Übergangsregelungen, die Grenzkosten – wenn auch in abgemilderter Form – und damit die Teilzeitfalle von Frauen bestehen bleiben. Zudem wird außer Acht gelassen, dass ein Großteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten Frauen ist, die weiterhin ohne soziale Absicherung und existenzsicherndes Einkommen auskommen müssen. Vielmehr werden mit der Anhebung bzw. Dynamisierung der Verdienstgrenze noch mehr Frauen in prekäre Beschäftigung gedrängt, die ihrer eigenständigen Existenzsicherung nachweislich im Weg steht – bei der Entlohnung, der beruflichen Weiterentwicklung, der Rente und hinsichtlich der Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit.

Deswegen muss eine konsequente und lückenlose Folgenabschätzung angewendet werden und in Folge die entsprechenden Änderungen im Gesetz Anwendung finden.





2. Antrag der Fraktion DIE LINKE.

2.1. Gesetzlicher Mindestlohn

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass der gesetzliche Mindestlohn künftig 12 Euro je Stunde betragen wird. Damit bewegt er sich in Richtung des international anerkannten Kriteriums zur Vermeidung der Armutsschwelle von 60% des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten. Die Erhöhung des Mindestlohns erfolgt auch weiterhin im Rahmen einer Gesamtabwägung und orientiert sich dabei an den tariflich vereinbarten Löhnen der vergangenen 2 Kalenderjahre. Inwieweit die Kriterien zukünftig erweitert werden könnten, beispielsweise um eine Medianlohn Betrachtung, sollte geprüft werden.

Die Forderung, Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn abzuschaffen, teilen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften hinsichtlich Jugendlicher unter 18 Jahre ohne abgeschlossene Ausbildung, Langzeitarbeitsloser in den ersten sechs Monaten sowie freiwilliger Praktika.

Sie bedauern auch, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung keinen grundsätzlichen Ausschluss der Anrechnung von Zulagen und Zuschlägen auf den Mindestlohn regelt, und begrüßen die entsprechende Forderung des Antrags.

Im Übrigen wird zu den genannten Aspekten auf den Abschnitt 1.1. verwiesen.

2.2. Geringfügig entlohnte Beschäftigung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften teilen bezüglich geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse die Analyse des Abschnitts I des Antrags. Sie deckt sich mit ihrer eigenen Einschätzung, wie sie im Abschnitt 1.2. der Stellungnahme dargelegt wurde.

Ebenfalls begrüßen und unterstützen sie die Forderung (II. 1.), dass abhängige Beschäftigung ab dem ersten Euro sozialversichert sein sollte, und sehen insoweit grundlegenden Korrekturbedarf am Gesetzentwurf der Bundesregierung. Jedoch ist die Forderung konkretisierungsbedürftig. Insbesondere bleibt in dem Antrag offen, wie der Sozialversicherungsbeitragsverlauf auszugestalten ist und ob die Beschäftigten einen finanziellen Ausgleich für die Sozialversicherungsbeiträge erhalten. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben hierzu das oben skizzierte Modell entwickelt.

2.3. Arbeitszeiterfassung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die in II. Ziff. 2 des Antrags genannten Aspekte zur Einführung einer elektronischen Arbeitszeiterfassung.



In diesem Zusammenhang wird erneut darauf hingewiesen, dass der Europäische Gerichtshof am 14. Mai 2019 (Rs. C-55/19, CCOO) entschieden hat, dass aus dem Unionsrecht eine Pflicht aller Arbeitgeber erwächst, ein verlässliches, objektives und zugängliches Zeiterfassungssystem einzurichten, mit dem jede Arbeitszeitstunde aller Beschäftigten erfasst werden kann. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind Vorstöße, die die bereits bestehenden Pflichten zur Arbeitszeitaufzeichnung nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und dem Arbeitnehmerentsendegesetz an den höheren Standard des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft anzugleichen, grundsätzlich zu begrüßen. Notwendig ist darüber hinaus, dass die tägliche Erfassung dem Beschäftigten im jeweiligen Abrechnungszeitraum wie im Antrag vorgesehen zugänglich gemacht werden muss.



Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Gerhard Bosch, Duisburg

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, Göky Akbulut, Matthias W. Birkwald weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns
20/1503

Siehe Anlage

Stellungnahme 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 13.4. 2022

und

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“ BT-Drucksache 20/1503 vom 26.4. 2022

1. Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € zum 1.10. 2022

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8.50 € im Jahre 2015 war eine Reise in unbekanntes Gelände. Bis dahin hatte der Staat sich aus der Lohnsetzung herausgehalten. Diese Zurückhaltung war geboten, solange die Tarifpartner autonom Tarifverträge aushandelten, die faire Löhne sicherten. Der sozialpartnerschaftliche Konsens zur Selbstregulierung erodierte allerdings ab Mitte der 90er Jahre in einer wachsenden Zahl von Branchen und Unternehmen. Mit der abnehmenden Tarifbindung und der Zunahme von Geschäftsmodellen, die auf Niedriglöhnen basieren, wurde der Staat zum Handeln gezwungen, um dem Lohnunterbietungswettbewerb auf Kosten unseres Sozialsystems und gesellschaftlichen Zusammenhalts eine Grenze zu setzen.

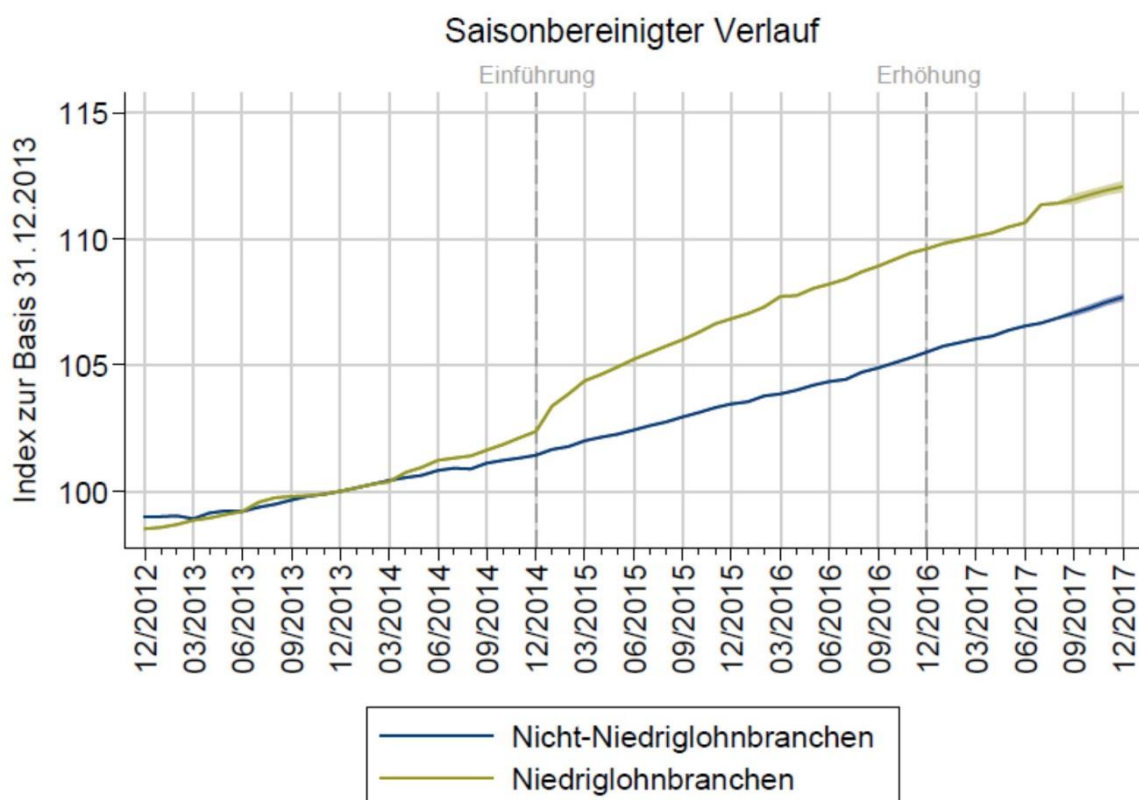
Der neue Mindestlohn wurde 2015 mit 8.50 € bewusst vorsichtig bei der Pfändungsfreigrenze und mit Übergangsregelungen (vor allem über abweichende Tarifvereinbarungen) gesetzt. Dafür gab es nachvollziehbare Gründe. Erstens war der Niedriglohnanteil vor allem in Ostdeutschland mit einem Anteil von 36,5% (2012) so hoch (Kalina/Weinkopf 2014), dass Befürchtungen über mögliche Arbeitsplatzverluste verbreitet waren. Deshalb wurde der neue deutsche Mindestlohn nicht auf das Niveau der Mindestlöhne in den westlichen Nachbarländern (Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg) angehoben, die eigentlich in ihrem Produktivitätsniveau am ehesten mit der deutschen Wirtschaft vergleichbar waren. Zweitens war die Politik von den wissenschaftlich mehr als fragwürdigen Horrorprognosen der Mehrheit der deutschen Ökonomen beeindruckt (Bosch/Weinkopf 2014) und wollte allzu große Risiken vermeiden.

Heute lassen sich die Auswirkungen einer Anhebung des Mindestlohns klarer einschätzen. Die umfangreiche Evaluation des deutschen Mindestlohns konnte keine negativen

Beschäftigungswirkungen feststellen, obwohl die Stunden- und auch Monatslöhne in den unteren Einkommensgruppen teilweise zweistellig angehoben wurden (vgl. zum Beispiel Mindestlohnkommission 2020 und Ehrentraut u.a. 2020). Ebenso, wie die USA und Großbritannien können wir heute endlich auf eine empirisch fundierte Mindestlohnforschung zurückgreifen, die der Politik realistische Ratschläge geben kann.

Beschäftigungsverluste wurden gerade in den Niedriglohnbranchen prognostiziert, die die höchsten Lohnsteigerungen durch die Einführung des Mindestlohns zu verzeichnen hatten. Die Evaluation zeigt jedoch, dass in diesen Branchen die Beschäftigung sogar überdurchschnittlich zunahm (Schaubild 1). Da die Mindestloohnerhöhungen nicht ganz durch eine Steigerung der Produktivität aufgefangen wurden, sind die KundInnen offensichtlich bereit gewesen, auch höhere Preise in diesen Branchen hinzunehmen. Zudem haben die Gewerkschaften nicht zuletzt gestärkt durch die Abnahme der Arbeitslosigkeit auch höhere Tariflöhne durchsetzen können. Diese Kaufkraftsteigerung hat sich offensichtlich auch positiv auf die Niedriglohnbranchen ausgewirkt.

Schaubild 1: Beschäftigungsentwicklung in Niedriglohn- und Nicht-Niedriglohnbranchen 2012 - 2017

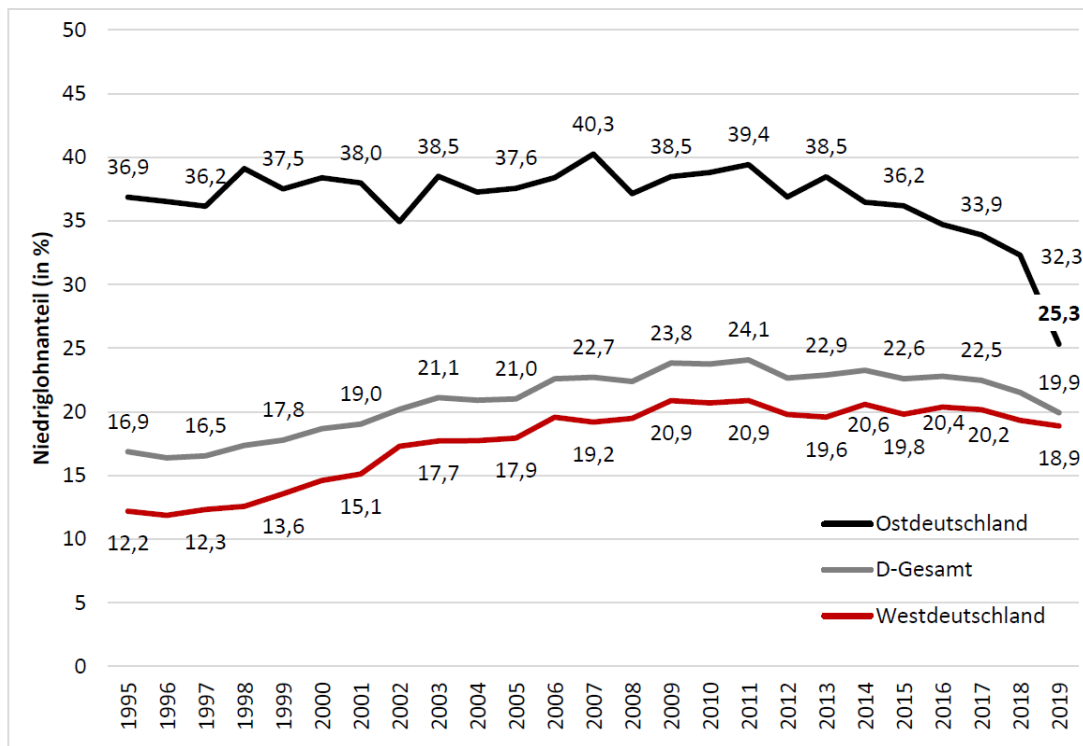


Quelle: vom Berge et al. 2018: 44

Trotz aller positiven Auswirkungen hat der Mindestlohn den Niedriglohnsektor nur geringfügig verkleinert. Er hat zu einer Lohnkompression im unteren Bereich geführt, seine

Sekundäreffekte durch Lohnsteigerungen oberhalb des Mindestlohns waren jedoch überschaubar. Noch immer arbeiten in Deutschland fast 20% zu einem Niedriglohn (<2/3 des Medianlohns) (Schaubild 2).

Schaubild 2: Entwicklung des Niedriglohnanteils in Deutschland (Ost, West, Gesamt) 1995 - 2019



Quelle: Kalina/Weinkopf 2021 (SOEP v36)

Die abnehmende Tarifbindung ist der wichtigste Grund für diesen unbefriedigenden Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung. Anders als in Frankreich, wo jede Erhöhung des Mindestlohnes auch das gesamte Tarifgitter der allgemeinverbindlichen Tarifverträge nach oben verschiebt, sind solche Effekte in Deutschland nur in wenigen Niedriglohnbranchen zu beobachten. Auch die Fachkräfteknappheit und der Arbeitskräftemangel haben nicht dazu geführt, dass sich über individuelle Lohnvereinbarungen die Aufwärtsmobilität in die mittleren Einkommensgruppen verbessert.

Selbst in der Bauwirtschaft, die durch die Transformation und die Expansion des Wohnungsbaus vor einer wirtschaftlichen goldenen Zukunft steht, ist in den letzten Jahren das Lohnsystem erodiert. Immer weniger Facharbeiter erhalten den Facharbeiterecklohn, obgleich Fachkräfte dringend gesucht werden (Bosch/Hüttenhoff 2022). Im Bauhauptgewerbe wurden sogar die Branchenmindestlöhne abgeschafft, obwohl man eigentlich weiß, dass man sie braucht. So heißt es in der Zeitschrift des Bauhauptgewerbes: „Denn wenn bereits jede noch so körperlich oder geistige anspruchslose Tätigkeit mit 12 € zu bezahlen, ist dürfte es für Branchen mit anspruchsvolleren Tätigkeiten in einer wenig komfortablen Arbeitsumgebung

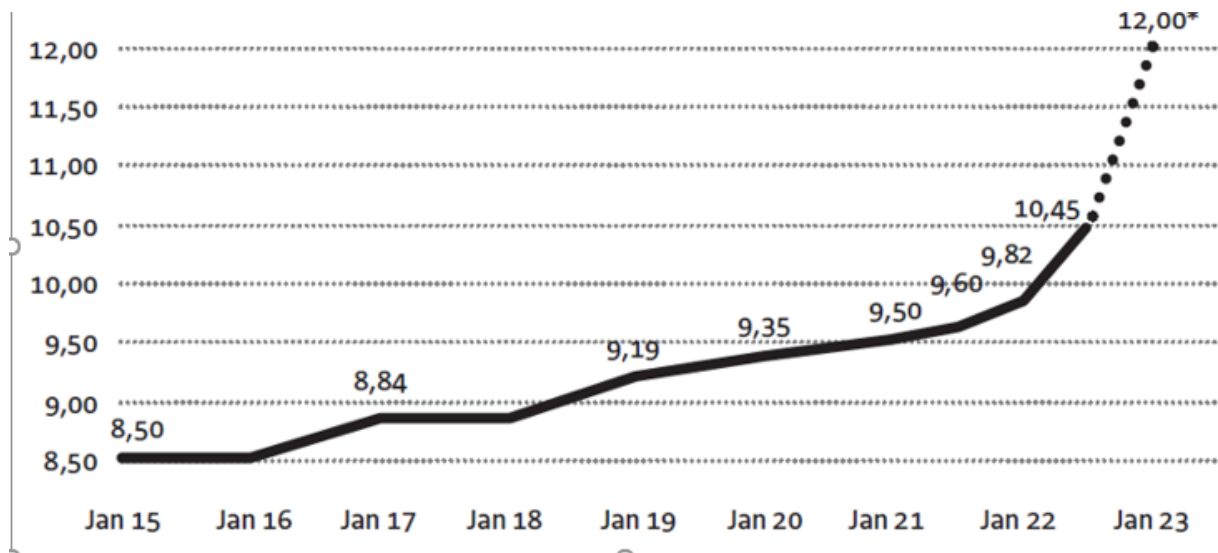
schwer werden, Arbeitskräfte zu gewinnen, wenn sich die Entlohnung nicht vom gesetzlichen Mindestlohn abhebt“ (Das deutsche Baugewerbe 2021: 11). Wie aber will man junge Leute für eine Ausbildung im Bau gewinnen, wenn man ihnen keinen Facharbeiterlohn mehr garantiert?

Diese jedem volkswirtschaftlichen Lehrbuch widersprechende Entwicklung, wonach selbst bei Arbeitskräfteknappheiten der Niedriglohnsektor nicht austrocknet, hat ihre Ursachen in der Vereinzelung der Beschäftigten, der Einschränkung ihrer Verhandlungsmacht durch die Fragmentierung der Unternehmen in lange Subunternehmerketten und die starke Bedeutung prekärer Beschäftigungsformen, die oft jeden Widerstandsgeist ersticken. In der Ökonomie wird ein solches Machtgefälle zugunsten der Unternehmer als Monopsonie bezeichnet. Erickson/Mitchell (2007) sehen „monopsony“ sogar als Metapher für Arbeitsmärkte ohne Gewerkschaften, in denen die Verhandlungsschwäche der Beschäftigten systemisch geworden ist.

Wenn die Sozialpartner aber mehr in der Lage zu einer Selbstregulierung sind, kommt es zwangsläufig zu einer Politisierung der Lohndebatte. Hoffnungen der Arbeitgeberverbände, die Erhöhungen des Mindestlohns durch das quasi indexierte Beschlussverfahren der Mindestlohnkommission zu entpolitisieren, konnten sich nicht erfüllen, da sie selbst ihre Hausaufgaben durch die Vereinbarung anständiger Tarifverträge oder nach Qualifikation differenzierter Branchenmindestlöhne in vielen Branchen nicht gemacht haben.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung nach dem ersten Schritt der Einführung des Mindestlohns jetzt den zweiten Schritt seiner Erhöhung zu einem armutsfesten Mindestlohn gehen will. Gemessen am Medianlohn (Kaitz-Index) lag die Höhe des deutschen Mindestlohns 2019 bei nur 48,2%. Andere Länder, wie Frankreich mit 61,4% oder Portugal mit 61% haben ein relativ deutlich höheres Mindestlohniveau (Lübker/Schulten 2021: 11). Mit der Erhöhung auf 60% erreicht man in etwa einen Kaitz-Index von 60%, der in der europäischen Diskussion inzwischen als Maßstab für einen fairen Mindestlohn gilt.

Schaubild 3: Erhöhungen des Mindestlohns 2015 - 2023



Quelle: Mindestlohnkommission

Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 €, also um 14,8%, ist ein so kräftiger Schritt, dass die erneute Frage nach Beschäftigungsrisiken berechtigt ist. Im Unterschied zur Situation vor 2014 schweigen heute die Mehrheitsökonominnen zu diesem Thema, wahrscheinlich weil sich ihre damaligen Modelle und Voraussagen als falsch erwiesen haben.

Es liegt nur eine Studie von Krebs/Drechsel-Grau (2021) vor, die auf einer ökonometrischen Simulation basiert (Drechsel-Grau 2021). Die Autoren kommen zu folgendem Ergebnis „Die Simulationsanalyse zeigt, dass eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro langfristig keinen nennenswerten Effekt auf die Beschäftigung hat. Darüber hinaus führt ein Mindestlohn von 12 Euro langfristig zu einem Anstieg der Produktivität um circa ein Prozent, einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion um circa eineinhalb Prozent und Mehreinnahmen der öffentlichen Hand von circa 20 Milliarden Euro pro Jahr.“ (Krebs/Drechsel-Grau 2021). Beschäftigungsrisiken sehen sie erst ab einem Mindestlohn von 13 €. Dieses Ergebnis überzeugt, zumal sie mit ihrem ökonometrischen Modell nachträglich die Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 berechnet haben und damit die tatsächlichen Beschäftigungseffekten sogar differenziert nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Minijobs nachbilden konnten.

Die realen Einkommenseffekte des neuen Mindestlohns von 12 € werden durch die hohe Inflation allerdings geringer als erwartet ausfallen. Trotzdem wird es gerade im unteren Einkommensbereich reale Einkommensverbesserungen geben.

Die geplante Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € zum 1.10. 2022 ist also ein richtiger und fälliger zweiter Schritt, nachdem im ersten Schritt der Mindestlohn niedrig angesetzt wurde. Sinnvoll wäre es auch, den Schwellenwert von 60% des Bruttomedianlohnes als Untergrenze festzuschreiben und die Beiträge immer auf glatte Beträge, die man sich merken kann, aufzurunden.

Die Abschaffung sämtlicher Ausnahmeregelungen nach § 22 Mi-LoG halte ich nicht für sinnvoll. Auszubildende sind und können nicht voll produktiv sein. Für sie wurde eine Mindestausbildungsvergütung festgelegt und die Tarifpartner haben nach Wertschöpfungsanteilen gestaffelte Ausbildungsvergütungen vereinbart. Auch Praktika, die der Orientierung dienen, Einstiegsqualifizierungen und die in Ausbildungsordnungen festgelegt sind, sollen wegen ihrer Ausbildungsanteile ausgenommen bleiben. Die Entlohnung der Praktika außerhalb dieser Regelungen ist stark gestiegen (Ehrentraut u.a. 2020). Abschaffen sollte man hingegen die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose für die ersten 6 Monate ihrer Beschäftigung. Umkehrer/vom Berge (2020) stellen fest, dass diese Regelung kaum in Anspruch genommen und keinerlei positive Effekte auf die Beschäftigung und Entlohnung dieser Gruppe hatte. Langzeitarbeitslose bewerben sich auch nicht mit Hinweis auf diese Ausnahmeregelung, da das stigmatisierend wirken könnte.

Die größte Schwachstelle im deutschen Mindestlohn neben der unzureichenden Verknüpfung mit Tarifverträgen ist das hohe Niveau der Nichteinhaltung. Mehrere Erhebungen belegen, dass der Mindestlohn vielen Beschäftigten nicht in vollem Umfang gezahlt wird. Die Größenordnungen der ermittelten Nichteinhaltung variieren allerdings nach Erhebungsmethode. Fragt man die Beschäftigten direkt nach ihrem Stundenlohn, erhielten 2017 nach Berechnungen des DIW rund 1,3 Millionen Personen im Hauptjob und 500.000 im Nebenjob weniger als 8,84 € pro Stunde. Berechnet man die Stundenlöhne aus den Angaben der Beschäftigten zur Arbeitszeit und zu den Löhnen, gelangt man in der gleichen Befragung zu höheren Werten (insgesamt 2,4 Millionen) (Fedorets/Grabka/Schröder 2019: 487). Die Unterschiede können sich aus variablen Arbeitszeiten ergeben, die für die Forschung, aber auch die Beschäftigten selbst exakte Angaben zu den Stundenlöhnen erschweren.

Zu deutlich geringeren Zahlen der Nichteinhaltung kommt die Verdienststrukturerhebung (VSE), die auf einer Unternehmensbefragung beruht. Dach zahlten die Unternehmen 2018 rund 509.000 Personen einen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns (Destatis 2020). Es kann allerdings als gesichert gelten, dass Unternehmen ihre Regelverletzungen – zumindest, wenn sie ihnen bewusst sind – in Befragungen eher nicht offenlegen, so dass diese Zahl nicht zuverlässig ist. Die DIW-Zahlen grenzen daher mit großer Wahrscheinlichkeit den Anteil der Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn erhalten, ganz gut ein. Abziehen wären allerdings die Personen, die keinen Anspruch auf den Mindestlohn haben. (Börschlein/Bossler 2019). Überdurchschnittlich hoch war der Anteil der Non-Compliance bei Minijobs (50,8%), befristeten Beschäftigten (19,7%), Beschäftigten ohne Berufsausbildung (16 %) sowie in Betrieben mit bis zu vier Beschäftigten (25,9 %) und Betrieben mit 5-9 Beschäftigten (22,7%) (Fedorets/Grabka/Schröder 2019:488).

Angesichts der massiven Compliance-Probleme, die sich nach empirischen Untersuchungen vor allem in den im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannten Branchen und bei Mini-jobs häufen (Bosch/ Hüttenhoff/ Weinkopf 2019), würde ein verpflichtende, fälschungssichere elektronische Arbeitszeitaufzeichnung sowohl die Durchsetzung des Mindestlohns als auch

seine Kontrolle erheblich erleichtern. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum die entsprechende Vorschrift im ursprünglichen Gesetzesentwurf zu Minijobs fallen gelassen wurde. Es ist zwar zu begrüßen, dass die Regierungskoalition verabredet hat, zu prüfen, wie durch eine elektronische und manipulationssichere Arbeitszeitaufzeichnung die Durchsetzung des Mindestlohns verbessert werden kann. Ergebnisoffene Prüfaufträge ohne Fristsetzung bedeuten in der politischen Praxis allerdings eher eine Verschiebung in die ungewisse Zukunft.

2. Geringfügige Beschäftigung und Übergangsbereich

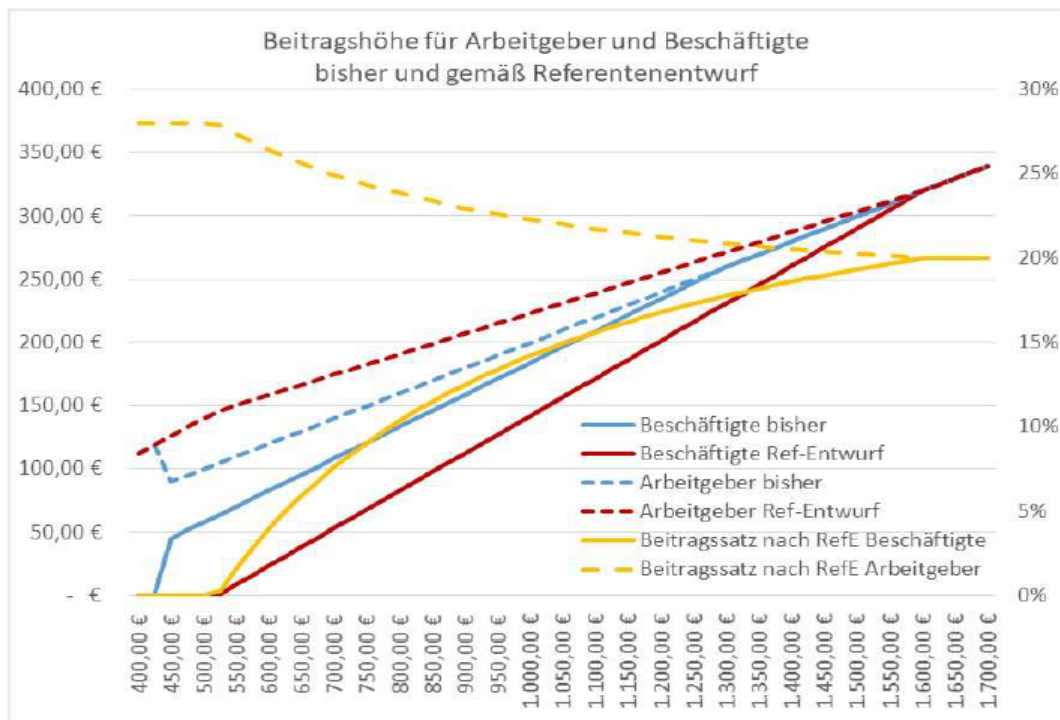
Gleichzeitig mit der Erhöhung des Mindestlohns soll auch die Geringfügigkeitsgrenze dynamisiert werden. Ihr Wert soll sich künftig an der jeweiligen Höhe von 10 Wochenstunden zu Mindestlohnbedingungen orientieren, was bei 12 € Mindestlohn einer monatlichen Geringfügigkeitsgrenze von 520 € entspricht. Weiterhin werden die Beschäftigten bei den Sozialabgaben im unteren Übergangsbereich deutlich entlastet. Damit sollen die Anreize steigen, die Arbeitszeit zu erhöhen. Die Arbeitsgeber sollen künftig direkt oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze einen Sozialbeitrag von 28% zahlen, der dann bei höherem Verdienst schrittweise auf den üblichen Arbeitgeberanteil abgeschmolzen wird. Damit sollen auch für sie Anreize zu einer Ausweitung der Arbeitszeit gesetzt werden. Schließlich wird eine neue Rechtsnorm zum Umgang mit Überschreitungen der Geringfügigkeitsgrenze geschaffen. Nach § 8, Absatz 1b SGB IV soll künftig eine Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze in zwei Monaten jeweils bis zur Höhe der Geringfügigkeitsgrenze möglich sein. Damit wird de facto eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze pro Jahr um 1040 € bzw. pro Monat um 86,67 € legalisiert. Die monatliche Geringfügigkeitsgrenze läge dann ab dem 1.10.2022 bei 606,97 € und nicht – wie von der Koalition verabredet - bei 520 € mit der einzigen Maßgabe, dass man die 520 € nur in zwei Monaten übersteigen darf, was für die wichtigsten Branchen, die Minijobs überproportional nutzen (z.B. Einzelhandel oder Gastgewerbe) mit ihren saisonalen Schwankungen kein Problem sein dürfte.

Eine Begründung für die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze ist anders als beim Mindestlohn im Gesetzesentwurf nicht zu finden. Das legt die Vermutung nahe, dass es außer einem einschlägigen politischen Willen und nicht kommunizierbaren Partialinteressen keine echte Begründung gibt. In der Vergangenheit wurden Minijobs mit dem Argument, dass sie eine Brücke in eine reguläre Beschäftigung darstellen, gerechtfertigt. Die mittlerweile umfangreiche Forschung kommt zu sehr eindeutigen Ergebnissen, die nicht viel Interpretationsspielraum lassen. Minijobs entfalten starke Klebeeffekte und erschweren durch hohe Grenzkosten sowohl für Beschäftigte als auch für Unternehmen Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Klebeeffekte sind besonders hoch für verheiratete Hausfrauen/-männer durch die Kombination der abgabenfreien Minijobs mit der abgeleiteten Krankenversicherung über den/die Partner/in und die Steuervorteile über das Ehegattensplitting. Ausschließliche und dauerhafte geringfügige Beschäftigung birgt zudem hohe Risiken für langfristige Narbeneffekte – und das aus mehreren Gründen: Erstens arbeiten geringfügig Beschäftigte oft in einfachen Tätigkeiten, die nicht ihrer formalen Qualifikation entsprechen, und sind von betrieblichen Weiterbildungsangeboten weitgehend

ausgeschlossen, was Übergänge in besser bezahlte Tätigkeiten und berufliche Karrieren systematisch behindert. Zweitens sind sie nicht eigenständig sozial abgesichert und erwerben nur minimale eigene Rentenansprüche. Da lange nicht alle Minijobber/innen über einen Partner/in abgesichert sind und Partnerschaften nicht zwingend stabil sind, müssen sie überdurchschnittlich häufig Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen und ihre Armutsquote ist in den letzten Jahren besonders stark gestiegen. Die negativen Langfristwirkungen der Minijobs werden damit sozialisiert (Rat der Arbeitswelt 2021; Bosch/Weinkopf 2017).

Diese Probleme werden durch den Gesetzesentwurf nicht angemessen gelöst. Durch die Glättung der Sozialabgaben in der Übergangszone wurde die zwar die hohen Grenzkosten in diesem Bereich geglättet (Schaubild 4). Die hohen steuerlichen Abgabesprünge an der Grenze zur Geringfügigkeit bestehen allerdings weiter und sind durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze sogar noch gewachsen. Vor allem verheiratete Frauen in Familien mit einem Hauptverdiener sind durch den Steuersprung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze weiter in marginaler Teilzeitarbeit gefangen, obwohl sie nach allen aktuellen Untersuchungen, ihre Arbeitszeit ausdehnen wollen (Rat der Arbeitswelt 2021; Bosch/Weinkopf 2017). Das ist auch einer der wichtigsten Gründe, warum die Beschäftigungsquote deutscher Frauen, die gemessen in Kopfbzahlen sehr hoch, in Vollzeitäquivalenten aber niedrig ist (Tabelle 1). Mit der schwedischen Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten würde das Arbeitsangebots der Frauen in Deutschland um ein Volumen von rund 3,23 Millionen Personen in Vollzeitäquivalenten steigen. Es überrascht daher nicht, dass inzwischen fast alle deutschen RentenexpertInnen die Geringfügigkeitsgrenze kritisieren, da die künstliche Begrenzung des Arbeitsangebots die Finanzierung der Renten erschwert. Gleichzeitig verschärft sich der Fachkräftemangel, da gut qualifizierte Frauen in kurzer Arbeitszeit und unterwertiger Beschäftigung festgehalten werden. Das Potential an rein technischen Lösungen ist mit den in Schaubild 4 dargestellten Glättungen ausgeschöpft. Die genannten Probleme können nur mit einer Einbeziehung der Minijobs in die Steuerpflicht gelöst werden.

Schaubild 4: Glättung der Sozialabgaben in der Übergangszone



Bei korrekter Zahlung aller abgaben sind Minijobs teurer als sozialversicherungspflichtige Teilzeit. Der Jurist Peter Hanau bezeichnet die Minijobs daher als „Rätsel“: „In tatsächlicher Hinsicht ist rätselhaft, was die Arbeitgeber zur Beschäftigung von Arbeitnehmern veranlassen könnte, die mit deutlich erhöhten Lohnnebenkosten verbunden ist, zumal die Beitragsbelastung der Arbeitgeber schon ab 401 Euro auf das Normale zurückgeht.“ (Hanau 2006: 809). Dieses Rätsel ist leicht zu lösen, wenn man die weit verbreitete Ungleichbehandlung geringfügig Beschäftigter berücksichtigt. In der betrieblichen Praxis sind Minijobber/innen überwiegend schlechter gestellt als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Oft erhalten sie einen geringeren Stundenlohn und meistens werden sie nur bei Anwesenheit bezahlt. Lohnfortzahlung bei Krankheit oder für Feiertage ist ebenso wie für Urlaubstage eher selten. Die Ungleichbehandlung wird mit dem Sonderstatus dieser Beschäftigtengruppe legitimiert und macht die Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs für die Unternehmen finanziell erst attraktiv (z.B. Fischer u.a. 2015: 152; RWI 2012).

In dieser Ungleichbehandlung liegt das eigentliche Grund für die hohe Attraktivität von Minijobs für Unternehmen: Sie bieten Exit-Optionen aus unsrem Arbeitsrecht – und wie die in Abschnitt 1 gezeigte hohe Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns zeigt – auch Exit-Optionen aus dem Mindestlohn. Der Sonderstatus „Minijobs“ suggeriert trotz aller Aufklärungskampagnen bis heute Unternehmen und Beschäftigten, dass diese Beschäftigten nicht die gleichen Rechte und Ansprüche wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte haben.

Tabelle 1: Beschäftigungsquoten (BQ) der Frauen zwischen 15-65 Jahren in Kopfzahlen und Vollzeitäquivalenten (VZE) 2019

Land	BQ in Kopffzahlen	BQ in Vollzeit-äquivalenten	Differenz in %-Punkten
Deutschland	72.7	55,7	17,7
Schweden	73,7	65.6	8,1

Quelle: OECD 2022,

Die neue Norm der möglichen Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze nach § 8, Absatz 1b SGB IV ist möglicherweise in guter Absicht formuliert worden, um den bisherigen Richtlinien von GKV Spitzenverband, DRV Bund, DRV Knappschaft-Bahn-See und Bundesagentur für Arbeit eine rechtliche Grundlage zu geben. Die praktischen Auswirkungen werden aber verheerend sein, ähnlich wie die mögliche Abweichung vom equal pay in der Leiharbeit durch tarifliche Vereinbarungen über die Hartz-Gesetze. Rechtsanwaltskanzleien und Arbeitgeberverbände werden interessierte Unternehmen sofort über die neue Regelung informieren und die Minijobgrenze wird in der Praxis auf 606,97 € pro Monat angehoben, was der Koalitionsvertrag nicht hergibt. Es gibt keinen Grund Überschreitungen der maximalen Arbeitszeit zuzulassen. Gerade dafür hat man ja den Wechsel in die Übergangszone attraktiver gestaltet. Es ist dringend anzuraten, diese Regelung zu korrigieren!

Literatur

- Börschlein, Erik-Benjamin / Bossler, Mario 2019. Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte. IAB-Kurzbericht 24. Nürnberg
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia 2014. Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 304. Düsseldorf
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia 2017. Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht für die Bundesregierung: Berlin: Inst. f. Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
- Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia 2019. Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer VS.
- Das Deutsche Baugewerbe 2021. Wortbruch. Zur Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns. In: Direkt. Aktuelles vom Baugewerbe, Heft 6
- Destatis 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
- Drechsel-Grau, Moritz 2021. Employment, Output and Welfare Effects of Minimum Wages. Working Paper: <https://www.moritzdrechselgrau.com/static/minimum-wage-paper.pdf>

Ehrentraut, Oliver/ Weinelt, Heidrun/Krämer, Lisa/ Ambros, Jacob 2020. Gesamtbericht zur Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngesetz. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Prognos AG. BMAS Forschungsbericht 558 Berlin.

Erickson, Christopher L. / Mitchell, Daniel J. B. 2007. Monopsony as a metaphor for the emerging post-union labour market. *International Labour Review* 146 (3-4):163–18

Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M./ Schröder, Carsten 2019. Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. *DIW-Wochenbericht* 28: 484-491.

Fischer, Gabriele / Gundert, Stefanie / Kawalec, Sandra/ Sowa, Frank/ Stegmaier, Jens / Tesching, Karin / Theuer, Stefan 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. Nürnberg.

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

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia 2014. Niedriglohnbeschäftigung 2012 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte? *IAQ-Report / 2014-02*

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia 2022. Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland. *IAQ-Report / 2021-06*

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

Lübker, Malte/ Schulten, Thorsten 2021: *WSI-Mindestlohnbericht 2021. WSI Report, Düsseldorf*

Mindestlohnkommission, 2020. Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin

Rat der Arbeitswelt 2021. Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel, Berlin

RWI (2012): Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen.

Umkehrer, Matthias/ vom Berge, Philipp 2020. Evaluating the Minimum-Wage Exemption of the Long-Term Unemployed in Germany. In: *ILR Review*, S. 1-24. DOI: 10.1177/0019793920907036.

vom Berge, Philipp / Kaimer, Steffen / Copestake, Silvina / Eberle, Johanna/ Klosterhuber, Wolfram 2018. Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht 5/2018



Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Raimund Waltermann, Bonn

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, Gökyay 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
aus Anlass der Öffentlichen Anhörung des
Ausschusses des Deutschen Bundestags
16. Mai 2022

I. Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/1408 vom 13. April 2022)

1. Der Gesetzentwurf sieht die einmalige Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf einen Bruttostundenlohn von 12 Euro zum 1. Oktober 2022 vor. Auf diesen Gegenstand des Gesetzentwurfs bezieht sich die nachfolgende Stellungnahme.

2. § 1 Abs. 2 Satz 1 MiLoG soll wie folgt gefasst werden: „Die Höhe des Mindestlohns beträgt ab dem 1. Oktober 2022 brutto 12 Euro je Zeitstunde.“ Im Zusammenhang damit soll § 9 MiLoG wie folgt geändert werden: „In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „erstmal“ gestrichen, die Angabe „2016“ durch die Angabe „2023“ und die Angabe „2017“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.“ Neben der Anpassung auf 12 Euro brutto je Zeitstunde wird also der Anpassungsrhythmus verschoben; die Mindestlohnkommission hätte somit nach Maßgabe von § 9 Abs. 1 MiLoG zum 30. Juni 2023 wieder über eine Anpassung zu beschließen, welche mit Wirkung vom 1. Januar 2024 gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 MiLoG verbindlich gemacht werden könnte.

3. Der Bundesrat hat das Vorhaben der Bundesregierung in seiner Stellungnahme vom 8. April 2022 unterstützt (BR-Drs. 82/22).

II. Vereinbarkeit mit Art. 9 Abs. 3 GG

Der Entwurf des MiLoEG ist mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar. Der gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zuständige Gesetzgeber hält sich mit den geplanten Bestimmungen eindeutig innerhalb des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums. Das gilt auch, wenn man die Gesetzesänderung nicht als die Koalitionsfreiheit ausgestaltende Regelung (zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Systems der Tarifautonomie) einordnen wollte, sondern als Eingriff zum Schutz anderer Verfassungsgüter auffassen müsste; Ausgestaltungen wie Eingriffe müssen zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein, wobei das Bundesverfassungsgericht stets (insbesondere im Hinblick auf Ausgestaltungen) die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers betont.

1. Regelungsziele verfassungskonform

a) Ausweislich der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/1408, S. 17 ff.) bezweckt die Regelung, angemessene Mindestarbeitsbedingungen sicherzustellen. Die in der Einschätzung des Gesetzgebers sozialstaatlich gebotene Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns soll künftig den Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe stärker berücksichtigen und auch einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzen sowie die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme stärken.

Es geht dem Gesetzgeber, wie schon bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz, darum, auf das unstreitige Funktionsdefizit der Tarifautonomie zu reagieren. In vielen heute wichtigen Bereichen, namentlich in der Dienstleistungsarbeit und im Niedriglohnsektor, ist die Tarifautonomie nicht präsent. Der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn ist eine notwendige Antwort auf diesen Befund, und die mit dem MiLoEG bezweckte einmalige Erhöhung auf 12 Euro brutto je Stunde dient dem legitimen Ziel, die mit dem Funktionsdefizit der Tarifautonomie verbundene ungünstige Verdienststruktur im Niedriglohnbereich weiter zu stabilisieren. Der Gesetzgeber geht dabei von der belegbaren Annahme aus, dass der deutsche gesetzliche Mindestlohn im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich gering ausfällt. Der Gesetzgeber entnimmt in nicht zu beanstandender Weise den Wertungen der Verfassung (namentlich Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 GG) ein Gebot dahin, dass bei Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung ein alleinstehender Arbeitnehmer seinen Lebensunterhalt regelmäßig ohne ergänzende (aufstockende) Sozialleistungen bestreiten kann und eine Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich zu einer angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben befähigt. Dabei ist, was die Zielsetzung angeht, auch nicht zu beanstanden, dass der gesetzliche Mindestlohn den im Arbeitsverhältnis Beschäftigten typischerweise ermöglichen soll, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse

vorzusorgen. Der gesetzliche Mindestlohn wird damit im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers weiterentwickelt; es soll der Aspekt einer angemessenen gesellschaftlichen Teilhabe der im Arbeitsverhältnis zum Mindestlohn Beschäftigten besser berücksichtigt werden. Das anzustreben, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

b) Die Begründung des Gesetzentwurfs weist auch darauf hin, dass eine mit dem gesetzlichen Mindestlohn in der derzeit bestehenden Höhe vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht hinreicht, um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen (BT-Drs. 20/1408, S. 17 f. mit Nachweis). Diese Situation zu verbessern, ist nicht nur verfassungskonform, sondern geboten. Das Prinzip der Selbstgestaltung der Rechtsverhältnisse durch die Einzelnen nach ihrem Willen ist nicht nur der das Privatrecht leitende Gedanke, sondern Kennzeichen der Gesellschaftsordnung. Ziel ist danach die Existenzsicherung der im Arbeitsverhältnis Beschäftigten auf der Basis ihres Arbeitsverhältnisses und die Subsidiarität staatlicher Unterstützung. Dafür ist ein geeigneter Rechtsrahmen bereitzuhalten. Die Entwicklung der Arbeitsentgelte ist dabei auch entscheidend für das Leistungsniveau, welches die gesetzliche Rentenversicherung in der Zukunft gewährleistet. Die Bundesregierung hat in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage (BT-Drs. 20/1252 vom 28. März 2022, S. 8) u.a. geantwortet, dass nach 35 Beitragsjahren ein Bruttostundenlohn von 16,51 Euro notwendig sei, um eine Rente oberhalb des durchschnittlichen bundesweiten Bruttobedarfs der Grundsicherung im Alter zu erhalten. Nicht zu beanstanden ist es schließlich, wenn der Gesetzgeber anstrebt, die Zahl derer nochmals zu verringern, die ihr niedriges Arbeitsentgelt mit staatlichen Transferleistungen aufstocken müssen. Die mit dem Gesetzentwurf bezweckte Stärkung der sozialen Sicherungssysteme ist ein Gemeinschaftsbelang von hohem Gewicht.

2. Eignung

Die geplanten Bestimmungen des MiLoEG sind im Sinn des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ohne Zweifel geeignet, die dargelegten Ziele zu erreichen. Dem Gesetzgeber steht insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Es ist nicht erkennbar, dass die Regelungen des MiLoEG offensichtlich ungeeignet sein könnten, die angestrebten Ziele zu erreichen.

3. Erforderlichkeit

Auch gegen die Erforderlichkeit der geplanten Regelungen, die einen abweichungsfesten Mindestlohn vorsehen, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Vor dem Hintergrund des dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungs- und Prognosespielraums können Gestaltungen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Ziels für erforderlich hält, nur beanstandet werden, wenn Regelungen, die als Alternative in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, dabei aber die Betroffenen weniger belasten. Das ist hier nicht der Fall.

a) Durch eine tarifdispositive Ausgestaltung könnte der Gesetzgeber tarifgebundene Unternehmen von der Festsetzung ausnehmen. Auf diese Weise könnte das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel jedoch nicht mit derselben Wirksamkeit erreicht werden. Das gilt vor allem, wenn die Tarifdispositivität mit der Bezugnahmemöglichkeit im Arbeitsverhältnis verbunden sein würde. In der Leiharbeit hat sich nach der Reform von 2003 eindrucksvoll gezeigt, dass das an sich sinnvolle Grundmuster des deutschen tarifdispositiven Gesetzesrechts, das mit der Bezugnahmemöglichkeit im Arbeitsvertrag verbunden ist, nicht geeignet ist, wenn es um die Gestaltung von Hauptleistungspflichten des Arbeitsverhältnisses geht und das Ziel tarifautonomer Gestaltung in der Absenkung eines gesetzlich gewährten Schutzes besteht. Genau darum geht es jedoch, wenn im Zusammenhang mit gesetzlichen Mindestlöhnen zum Teil die Öffnung für tarifvertragliche Abweichungen gefordert wird.

b) Eingewandt wird zum Teil, dass der Gesetzentwurf eine Übergangsregelung vermissen lasse. Es ist jedoch nicht erkennbar, unter welchem Gesichtspunkt Übergangsregelungen als Alternative von gleicher Wirksamkeit geeignet sein könnten, die vom Gesetzgeber angesteuerten Ziele genauso gut zu erreichen. Es liegt innerhalb des Einschätzungsbereichs des Gesetzgebers, ob er Übergänge gestalten möchte – die die Dinge, wie oft in der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung der letzten Zeit, kompliziert machen – oder nicht. Verfassungsrecht ist nicht verletzt, wenn der Gesetzgeber die Erhöhung auf 12 Euro abweichungsfest gestaltet.

4. Angemessenheit

Die für Arbeitgeber mit den geplanten Regelungen verbundenen Belastungen sind im Sinn des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch zumutbar.

a) Der Gesetzgeber reagiert auf ein allseits bekanntes und unstreitiges Funktionsdefizit der Tarifautonomie. Er zielt mit der Erhöhung des Mindestlohns auf diejenigen weißen Flächen, auf denen eine funktionierende Tarifautonomie nicht existiert. Nach der seinem Beurteilungsspielraum unterfallenden Einschätzung des Gesetzgebers ist der von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene und von der Bundesregierung festgesetzte Mindestlohn von 10,45 Euro nicht ausreichend.

b) Dass die ohne Differenzierung vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro brutto je Zeitstunde damit zugleich auch diejenigen Branchen betrifft, in denen die Tarifautonomie funktioniert, muss hingenommen werden; es wäre schwer verständlich, wenn unter dem flächendeckenden allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn angesiedelte Tariflöhne, auch wenn sie in einer lebendigen Tarifautonomie zustande gekommen sind, Bestand behalten würden oder weiterhin vereinbart werden könnten. Dies würde der Wahrnehmung der Tarifautonomie, die der Gesetzgeber unterstützen möchte, abträglich sein

und wesentliche Ziele wie die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die Verschiebung von Lasten der Altersvorsorge in die wirtschaftlichen Spielräume der nächsten Generation zu verhindern, weniger wirksam umsetzen.

c) Auch die Einschätzung des richtigen Zeitpunkts für die Erhöhung des Mindestlohns kraft Gesetzes liegt in dem Einschätzungsbereich, der dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen zusteht. Auch wenn den arbeitsrechtlichen Koalitionen erst mit dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom Dezember 2021 die annähernde Gewissheit über die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro und damit eine wichtige Rahmenbedingung ihrer autonomen Handlungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich zur Verfügung stand, ist die Anhebung bereits zum 1. Oktober 2022 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

d) Was die Angemessenheit betrifft, ist auch zu berücksichtigen, dass tarifautonome Gestaltungen des Arbeitsentgelts oberhalb des Mindestlohns in vollem Umfang möglich bleiben. Das MiLoEG versperrt allein den Entgeltbereich unterhalb von 12 Euro je Zeiteinheit. Die Tarifvertragsparteien werden nicht aus ihrem ureigenen Aufgabenbereich verdrängt, das Arbeitsentgelt auszuhandeln und festzulegen.

5. Keine Systemwidrigkeit

Es wird eingewandt, das geplante Gesetz konterkariere die Entscheidung der Mindestlohnkommission, die den Mindestlohn zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro festgelegt hat. Das MiLoEG weiche von der gesetzgeberischen Systementscheidung ab, die Anpassung des Mindestlohns in die Hände einer Kommission (der Mindestlohnkommission) zu legen, in welcher Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die maßgebende Rolle spielen. Dieser Einwand verfängt nicht. In Rechtspositionen der Mindestlohnkommission könnte durch die Anhebung schon deshalb nicht eingegriffen werden, weil die Mindestlohnkommission (ebenso wie der Tarifausschuss, § 5 Abs. 1 Satz 1 TVG, § 7 Abs. 5, § 7a Abs. 4 AEntG) keine Rechte hat. Die im MiLoG (§§ 4-12 MiLoG) vorgesehene Mitwirkung der Koalitionen bei der Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns berücksichtigt die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) in ihrer objektiv-rechtlichen Funktion, sie ändert jedoch nichts an dem Gestaltungsauftrag des gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zuständigen Gesetzgebers. Der Gesetzgeber setzt die Mindestlohnkommission ein, er könnte sie abschaffen und die Koalitionen auf andere Weise beteiligen, und der Gesetzgeber kann an der Mindestlohnkommission vorbei gestalten.

III. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 Abs. 3 GG)

Der Gesetzentwurf steht auch mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 Abs. 3 GG) in Einklang. Für die Beurteilung der hier allein in Betracht kommenden *unechten* Rückwirkung gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es gelten also dieselben Maßstäbe, die auch für die Prüfung einer Verletzung der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) anzulegen waren.

Bonn, den 12. Mai 2022

Professor Dr. Raimund Waltermann



Schriftliche Stellungnahme

Frederic Hüttenhoff, Duisburg

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

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, Gökyak 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 Tarifaufonomie und die Bedenken vor Beschäftigungsverlusten, lassen sich bei näherer Betrachtung nicht halten. Die meisten Niedriglohnstätigkeiten 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 Armutsgefährdung 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 Risikobereichen 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 Personalfluktuations 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 Risikobereichen 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 Bruttomonatslohn 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 Einfallstor 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-, Armuts- 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 Einkommenschichten, 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 „Zuverdienstannahme“ – 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 Einstiegsgehälter 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 Tarifgehälter 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 Beschwerdekanaäle 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 verstoßen 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 Mindestloohnerhöhungen 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 Commission 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 verstoßen. 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 Beamt*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-

schäftigten 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 Wiederholungstätern 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 Gleitzzone 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 Bundeshaushaltsordnung 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 Mindestlohngesetz. 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/Tesching, 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-oekonomischen 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. Züricher 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.



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 Stundenloohnerhöhung 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 Midijobbern 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 Behindertenwerkstätten¹, eine gesetzliche Klarstellung, dass der Mindestlohn einem reinen Stundenentgelt ohne Zuschläge entspricht², gesetzliche Informationskampagnen zur Höhe und Gültigkeit des Mindestlohns, die Verpflichtung zur Information über die Höhe des geltenden Mindestlohn auf dem Lohnzettel.

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

² 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 Euro³*

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 Verdienstrukturhebung 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 Verdienstrukturhebung 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 (Buraue 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 (Buraue 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 Mindestloohnerhöhung 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 Mindestloohnerhöhung 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

³ 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 Mindestlohnempfänger 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 unbekannten 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 Mindestlohnanhebung in unterschiedlichen Segmenten des Arbeitsmarkts differenzierte Wirkungen entfalten.

- Ahlfeldt, Roth und Seidel (2022) präsentieren ein Modell, in dem ein Produktivitätsüberhang eine gewisse Mindestloohnerhöhung 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 bestimmbar Kipppunkt, ab dem der Mindestlohn zu einem Beschäftigungsrückgang führt. Mögliche Beschäftigungsrisiken durch die Mindestloohnerhöhung 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 Mindestloohnerhöhung 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.⁴ 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.

⁴ 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 Beschäftigung⁵

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-

⁵ 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 („Klebeeffekt“). 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, Pohlen, 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/grauemap/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.



Schriftliche Stellungnahme

Minijob-Zentrale / Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See

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

Stellungnahmen der Minijob-Zentrale zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung zur
„Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen
Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der
geringfügigen Beschäftigung“

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“

Stellungnahmen der Minijob-Zentrale zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“

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“

Die Minijob-Zentrale der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See ist seit dem Jahr 2003 deutschlandweit die zentrale Einzugs- und Meldestelle für alle geringfügigen Beschäftigungen, die so genannten Minijobs. In unseren Stellungnahmen gehen wir daher vorrangig auf die geringfügigen Beschäftigungen ein. Die Auswirkungen einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes werden nur im Zusammenhang mit Minijobs betrachtet.

a) Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“

1. Keine Zunahme von Minijobs durch neue Geringfügigkeitsgrenze zu erwarten

Minijobs haben sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt fest etabliert. Die Verdienstgrenze von geringfügigen Beschäftigungen wurde bereits in der Vergangenheit häufig angepasst. Seit Einführung einer bundeseinheitlichen Verdienstgrenze für geringfügige Beschäftigungen im Jahr 1999 hat sich diese wie folgt entwickelt:

<u>Zeitraum</u>	<u>Verdienstgrenze von Minijobs</u>
01.04.1999 bis 31.12.2001	630 DM
01.01.2002 bis 31.03.2003	325 Euro
01.04.2003 bis 31.12.2012	400 Euro
seit 01.01.2013	450 Euro

Abb. 1: Entwicklung der Verdienstgrenzen von geringfügigen Beschäftigten seit 1999

Im Anschluss an die letztmalige Anhebung der Entgeltgrenze von 400 Euro auf 450 Euro zum 1. Januar 2013 hat sich die Anzahl der geringfügig entlohnt Beschäftigten kaum verändert. Von

Dezember 2012 (7,067 Mio.) bis Dezember 2013 (7,120 Mio.) war lediglich ein Anstieg von ca. 53.000 Minijobs zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen (Dezember 2012: 29,528 Mio., Dezember 2013: 29,884 Mio.) um gut 356.000. Die Erhöhung der Minijob-Grenze hatte statistisch somit keine negativen Auswirkungen auf die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Aus Sicht der Minijob-Zentrale ist daher nicht damit zu rechnen, dass die beabsichtigte Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze zum 1. Oktober 2022 das zahlenmäßige Verhältnis von Minijobs zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen auf dem Arbeitsmarkt nennenswert verändert.

2. Zahl der Minijobbenenden auch nach Einführung des Mindestlohnes konstant

Neue gesetzliche Rahmenbedingungen haben in der Vergangenheit die Anzahl der Minijobbenenden nicht wesentlich beeinflusst. Das gilt insbesondere auch für die Einführung des Mindestlohnes im Jahr 2015. Im Jahr nach der Einführung des Mindestlohnes war zwar ein leichter Rückgang von 6,851 Mio. im Dezember 2014 auf 6,685 Mio. im Dezember 2015 zu verzeichnen. Im Jahr darauf blieb dieser Wert mit 6,675 Mio. aber wieder nahezu unverändert. Auch die weiteren jährlichen Anhebungen des Mindestlohnes führten nicht zu einer wesentlichen Veränderung der Zahl der Minijobbenenden. Im Dezember 2019 lag der letzte Vergleichswert, der nicht durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie beeinflusst wurde, bei 6,681 Mio. Beschäftigten.

Die Geringfügigkeitsgrenze hängt zukünftig von der Höhe des Mindestlohnes ab. Die Gesetzgebung führt damit die bis 31. März 1999 geltende dynamische Geringfügigkeitsgrenze, die sich seinerzeit an einem Siebtel der monatlichen Bezugsgröße orientierte, in geänderter Form wieder ein.

Die bisherige fixe Entgeltgrenze führt dazu, dass Arbeitgebende bei jeder Mindestloohnerhöhung die Stundenzahl kürzen müssen, falls die Beschäftigten den Minijob-Status behalten wollen. Dieser Entwicklung wird mit einer auf den Mindestlohn begrenzten Dynamisierung entgegengewirkt. Die maximal mögliche Stundenzahl im Minijob bleibt konstant. Arbeitgebende und Beschäftigte profitieren von der dynamischen Entgeltgrenze gleichermaßen. Arbeitnehmende können an den Erhöhungen des Mindestlohnes teilhaben und in gleichem Arbeitszeitumfang

weiterbeschäftigt werden, ohne dass sie ihren Status als Minijobbende verlieren. Arbeitgebende müssen bei dem geplanten stundenbezogenen Automatismus der Minijobgrenze abhängig vom Mindestlohn keine arbeitsvertraglichen Vereinbarungen mehr anpassen.

Insgesamt wird auch der Gefahr entgegengewirkt, dass Entgelterhöhungen zur Wahrung der verabredeten Stundenzahl der legalen Beschäftigung entzogen werden. Die wichtige sozialpolitische Funktion von Minijobs - die Eindämmung von illegaler Beschäftigung - kann damit wieder verstetigt werden.

3. Monatsverdienste von gewerblichen Minijobbenden steigen seit Jahren an

Der Minijob-Zentrale sind keine Aussagen über die gezahlten Stundenlöhne von Minijobbenden möglich. Stundenlöhne sind nicht Bestandteil der von den Arbeitgebenden im Rahmen des Melde- und Beitragsverfahrens zu tätigen Angaben. Berechenbar sind jedoch die von den Minijobbenden erzielten durchschnittlichen Monatsverdienste. Diese nehmen seit vielen Jahren insbesondere im gewerblichen Bereich zu. Der Minijob-Zentrale liegen aktuell die Durchschnittsverdienste bis zum Jahr 2020 vor. Ausschließlich in diesem Jahr ist – bedingt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie – ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

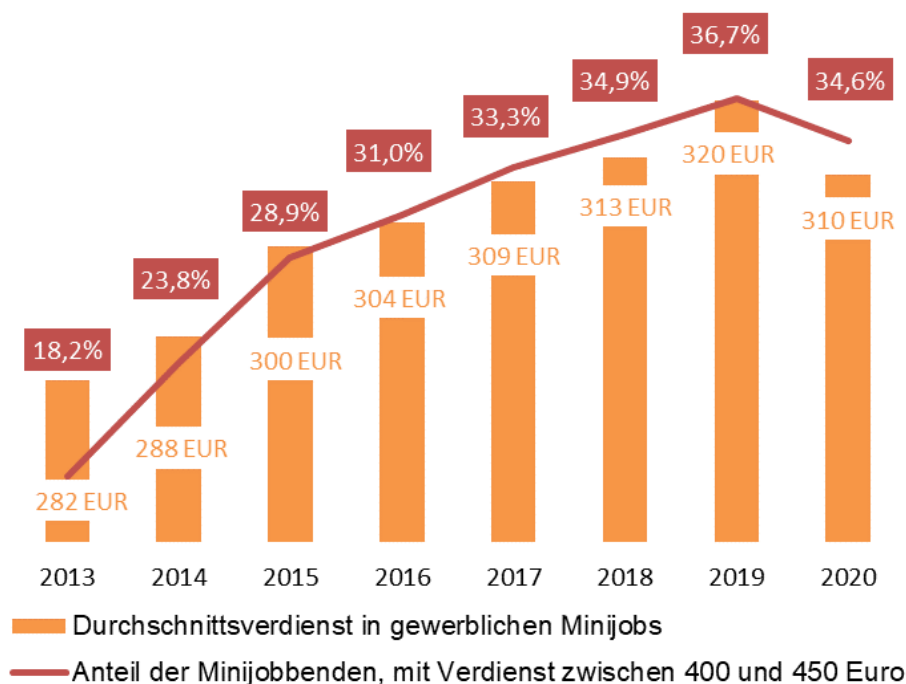


Abb. 2: Durchschnittsverdienste von Minijobbenden

Lag im Jahr 2013 - dem Jahr der Anhebung der Verdienstgrenze auf 450 Euro - der monatliche Durchschnittsverdienst eines Minijobbenden im gewerblichen Bereich noch bei 282,03 Euro, so liegt er im Jahr 2020 bei 310,17 Euro. Zwar fallen die Arbeitsentgelte im Privathaushalt naturgemäß geringer aus, aber auch hier ist ein Anwachsen der Verdienste zu erkennen (Anstieg von 182,55 Euro auf 193,98 Euro).

Von einer Anhebung der Minijob-Grenze würden insbesondere diejenigen Personen profitieren, die einen Verdienst erzielen, der nah an der aktuellen Entgeltgrenze von 450 Euro liegt. Dieser Anteil der Beschäftigten mit einem Verdienst zwischen 400 und 450 Euro im Monat ist seit Einführung der 450-Euro-Grenze stark angestiegen. Im gewerblichen Bereich erhöhte sich dieser Anteil von 18,2 Prozent im Jahr 2013 auf mittlerweile 34,6 Prozent im Jahr 2020.

Ebenso würden von einer Erhöhung der Verdienstgrenze auch diejenigen Minijobbenden profitieren, die keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, aber mehrere Minijobs gleichzeitig ausüben. Die Arbeitsentgelte dieser Personen werden aus den einzelnen Minijobs zusammengerechnet. Übersteigt die Summe der Entgelte nicht die Verdienstgrenze, so können mehrere Minijobs gleichzeitig ausgeübt werden. Zwar ist ein Großteil der Minijobbenden mit genau einem Minijob bei der Minijob-Zentrale angemeldet, zwei oder mehr Minijobs üben aber trotzdem immerhin weitere rund 2,0 Prozent aller Minijobbenden aus.

	Anzahl von Minijobs	
	absolut	in Prozent
Einen Minijob	6.128.968	98,0%
Zwei Minijobs	120.530	1,9%
Drei und mehr Minijobs	5.821	0,1%
	6.255.319	100,00%

Abb. 3: Minijobs je Beschäftigten im Dezember 2021

4. Einschätzung des Gesetzentwurfs durch die Minijob-Zentrale

Die Minijob-Zentrale hat keine Einwände gegen den vorgelegten Gesetzentwurf.

Der im Gesetzentwurf nach Artikel 14 festgelegte Zeitpunkt des Inkrafttretens zum 1. Oktober 2022 wird aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See als unproblematisch erachtet. Es wird unterstellt, dass das Gesetzgebungsverfahren spätestens Ende Juni

2022 abgeschlossen ist und ab Verkündung noch mindestens drei Monate verbleiben, um alle für den Minijob-Bereich vorgesehenen Änderungen umzusetzen.

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung könnte aus Sicht der Minijob-Zentrale weiter vermindert werden, wenn die Entgeltgrenze leicht verständlich und in den öffentlichen Sprachgebrauch integrierbar wäre. Die Koppelung der Geringfügigkeitsgrenze an die Höhe des Mindestlohnes kann in der angedachten Form dazu führen, dass diese Grenze auf den Euro genau festzulegen ist. Die Minijob-Zentrale regt daher an, die neue Formel zur Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze so zu formulieren, dass der Wert - wie heute „450 Euro“ oder ab 1. Oktober 2022 „520 Euro“ - immer auf volle durch 10 Euro teilbare Beträge aufgerundet wird. Transparenz, Rechtssicherheit und Barrierefreiheit für alle Gruppen von Arbeitgebenden und Beschäftigten blieben dadurch erhalten.

Für den Personenkreis, die einen Wechsel von einem Minijob in den Übergangsbereich in Betracht ziehen, wäre zudem ein erleichterter Zugang zu einer Beratung vorteilhaft.

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökyak Akbulut, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: „Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns“

1. Minijobs verdrängen keine sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen

Minijobs sind wichtig für den Arbeitsmarkt. Seit deren Einführung gibt es keine negativen Auswirkungen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Diese stieg von 2004 bis 2021 um 8,069 Mio. auf rund 34,451 Mio. im Jahr 2021 (plus 30,5 Prozent). Im gleichen Zeitraum ging die Zahl der Minijobbenenden um rund 0,402 beziehungsweise 5,8 Prozent zurück. Ursache hierfür ist nahezu ausschließlich die Entwicklung bei den gewerblichen Minijobs.

Bereits vor Beginn der Corona-Pandemie blieb die Zahl der Minijobbenenden in Deutschland über viele Jahre hinweg konstant. Im gewerblichen Bereich veränderte sich die Zahl der Minijobbenenden zwischen Dezember 2004 und Dezember 2019 nur um fast 160.000.

	Dez. 2004	Dez. 2019	Dez. 2021
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	26,382 Mio.	33,740 Mio.	34,451 Mio.
Minijobbende - Gesamt -	6,941 Mio.	6,985 Mio.	6,539 Mio.
- davon im gewerblichen Bereich	6,838 Mio.	6,681 Mio.	6,255 Mio.
- davon in Privathaushalten	0,103 Mio.	0,304 Mio.	0,284 Mio.

Abb. 4: Beschäftigungsentwicklung seit Einführung der Minijobs

2. Flexibilität während Corona: Zahl der Minijobbenden nimmt wieder zu

Minijobs sind wichtig für den Arbeitsmarkt, um flexibel auf Arbeitsspitzen und -flauten reagieren zu können. Gerade während der Corona-Pandemie hat sich diese Funktion bewährt. Verharnte die Zahl der Minijobbenden im gewerblichen Bereich vor der Corona-Krise jahrelang auf einem konstanten Niveau, so reduzierte sich dieser Wert zunächst mit Beginn der Pandemie. Mit ausbleibenden Arbeitsangeboten insbesondere im Einzelhandel und der Gastronomie sank die Zahl der Beschäftigten von 6,681 Mio. im Dezember 2019 auf zwischenzeitlich 5,852 Mio. im März 2021. Mit der Aufhebung von corona-bedingten Einschränkungen stieg die Zahl der Arbeitsangebote und damit auch die Zahl der Minijobbenden aber umgehend an. Im Dezember 2021 übten bereits wieder 6,255 Mio. Beschäftigte einen Minijob im gewerblichen Bereich aus. Ein weiteres Anwachsen wird erwartet.

3. Weniger Schwarzarbeit – Legale Beschäftigung hat sich verdreifacht

Die Reduzierung der Schwarzarbeit in Privathaushalten ist seit der Einführung von Minijobs ein zentrales Ziel. Schwarzarbeit ist zwar in Privathaushalten immer noch verbreitet, sie konnte jedoch in den vergangenen Jahren deutlich verringert werden. Trotz Corona-Pandemie waren im Dezember 2021 mehr als 0,284 Mio. Haushaltshilfen bei der Minijob-Zentrale angemeldet. Zum Vergleich: Im Jahr 2004 übten nur etwa 0,103 Mio. Minijobbende in Privathaushalten eine bei der Minijob-Zentrale angemeldete Beschäftigung aus.

Auch im gewerblichen Bereich reduzierte die Einführung der Minijobs im Jahr 2003 nachweislich die Schwarzarbeit. Insbesondere die Wiedereinführung der Möglichkeit neben einer Hauptbeschäftigung einen Minijob auszuüben reduzierte das Volumen der Schwarzarbeit in Deutschland um mehr als 23 Mrd. Euro.

4. Großteil der Minijobbenden auch in der Rentenversicherung voll abgesichert

In der Kranken- und Pflegeversicherung liegt bei allen Beschäftigten - unabhängig ob ein Minijob ausgeübt wird oder nicht - ein Versicherungsschutz vor. Daneben ist ein Großteil der Minijobbenden auch in der Rentenversicherung voll abgesichert.

Im Dezember 2021 waren 20,1 Prozent aller Minijobbenden im gewerblichen Bereich im Minijob rentenversicherungspflichtig beschäftigt. Diese Minijobbenden zahlen selbst den Differenzbetrag zwischen dem vollen Rentenversicherungsbeitrag und dem Pauschalbeitrag des Arbeitgebenden. Sie sichern sich dadurch den Zugang zu allen Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (Erwerbsminderungsrente, Reha-Maßnahmen etc.) sowie Ansprüche auf die Riester-Rente. Den Minijobbenden steht es frei, sich auf Antrag von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung befreien zu lassen (Opt-out-Regelung).

Da der von den Arbeitgebenden zu leistende Pauschalbeitrag bei Minijobs in Privathaushalten deutlich geringer ist (5 Prozent im Vergleich zu 15 Prozent im gewerblichen Bereich), ergibt sich für diese Beschäftigten ein höherer Eigenanteil. Trotzdem sind auch hier 13,1 Prozent in der Rentenversicherung voll abgesichert.

<u>Anzahl der Minijobbenden</u>	<u>6,539 Mio.</u>
./. Minijobbende im Nebenjob	3,142 Mio. (= 48,1%)
./. Minijobbende älter als 65 Jahre	1,063 Mio. (= 16,3%)
<u>Verbleibende Anzahl von Minijobbenden für die RV-pflicht in Frage kommt</u>	<u>2,334 Mio.</u>
<u>Anzahl der RV-pflichtigen Minijobbenden</u>	<u>1,294 Mio.</u>
<u>Anteil der RV-pflichtigen Minijobbenden in Prozent</u>	<u>55,4 %</u>

Abb. 5: Anteil der rentenversicherungspflichtigen Minijobbenden

Der Anteil der in der Rentenversicherung voll abgesicherten Beschäftigten vergrößert sich jedoch, wenn weitere persönliche Umstände berücksichtigt werden: Fast die Hälfte aller Minijobbenden (48,1 Prozent) ist bereits in einer vorliegenden Hauptbeschäftigung rentenversicherungspflichtig. Weitere 16,3 Prozent sind in einem Alter, in dem eine Rente bezogen wird. Nur

für die restlichen Minijobbenden ist es von größerer Bedeutung, im Minijob rentenversicherungspflichtig zu sein. Von diesen Beschäftigten nutzten im Dezember 2021 rund 55,4 Prozent die Möglichkeit der vollen Absicherung in der Rentenversicherung (RV).

5. Einführung der Minijobs hat Frauenanteil verringert

Die Zahl der weiblichen Minijobber ist seit 2004 im gewerblichen Bereich um fast 18 Prozent zurückgegangen: Bis Dezember 2021 reduzierte sich die Anzahl der Frauen mit einem Minijob um rund 0,762 Mio. Die Zahl der angemeldeten Minijobberinnen in Privathaushalten hat sich dagegen mehr als verdoppelt. Dieser Zuwachs resultiert zu einem großen Anteil aus der Verringerung der Schwarzarbeit.

	Jahresvergleich		Differenz	
	Dez. 2004	Dez. 2021	absolut	prozentual
Gewerbliche Minijobberinnen	4,351 Mio.	3,589 Mio.	- 0,762 Mio.	- 17,5 %
Minijobberinnen in Privathaushalten	0,096 Mio.	0,254 Mio.	+0,158 Mio.	+164,6 %

Abb. 6: Entwicklung des Frauenanteils seit 2004

6. Einschätzung des Antrags durch die Minijob-Zentrale

Die in dem Antrag aufgeführten Nachteile von Minijobs lassen sich von der Minijob-Zentrale anhand der vorliegenden Daten nicht verifizieren.

Peggy Horn

Abteilungsleiterin

Abteilung VII – Zentrale Stelle für Beitrags- und Meldewesen

peggy.horn@kbs.de

www.kbs.de

www.minijob-zentrale.de



Schriftliche Stellungnahme

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

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

Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäfti-

σ11nσ

Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 16. Mai 2022

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph

[Kommentare]

Köln, 13.05.2022

Stellungnahme

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Autoren**Dr. Hagen Lesch**

Leiter des Kompetenzfelds

Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen

lesch@iwkoeln.de

0221 – 4981-778

Christoph Schröder

Senior Researcher

schroeder@iwkoeln.de

0221 – 4981-753

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

Stand:

Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	3
2	Ökonomische Bewertung des Mindestlohns	3
2.1	Anpassungsdynamik	3
2.2	Beschäftigung und Arbeitszeit	4
2.3	Inflation	6
2.4	Weitere Aspekte	6
3	Sozialpolitische Funktion	7
3.1	Einkommensarmut	7
3.2	Altersarmut	7
3.3	Living Wage als Benchmark	8
4	Mindestlohn und Tarifautonomie	9
4.1	Interdependenzen zwischen Mindestlohn und Tarifsysteem	9
4.2	Mindestlohnanpassung und Living Wage	10
	Literaturverzeichnis	11

1 Vorbemerkungen

Die Bundesregierung hat im April 2022 den „Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“ (Deutscher Bundestag, 2022) vorgelegt und damit ihre Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt. Der Entwurf sieht eine einmalige Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde ab dem 1. Oktober 2022 vor. Über künftige Anpassungen der Höhe des Mindestlohns soll dann wieder die Mindestlohnkommission entscheiden, der dieses Mandat im Zuge der Einführung des Mindestlohns im Rahmen des 2014 verabschiedeten Tarifautonomiestärkungsgesetzes übertragen worden war. In § 4 Absatz 1 des Mindestlohngesetzes heißt es: Die Bundesregierung errichtet eine ständige Mindestlohnkommission, die über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns befindet (Deutscher Bundestag, 2014, 9). Seitdem hat die Mindestlohnkommission den Mindestlohn nachlaufend an die Entwicklung des Tarifverdienstindex angepasst (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 195 ff.; Lesch/Schneider/Schröder, 2021b; 7 ff.).

Im Zuge des Gesetzesentwurfs wird diese Praxis nun ausgesetzt. Die Mindestlohnkommission wird 2022 nicht turnusgemäß über die Mindestlohnanpassung entscheiden, da die Politik das Verfahren vorübergehend aussetzt und eine gesetzliche Vorgabe erteilt. Dieses Vorgehen der Bundesregierung „kommt einer Brückierung der Mindestlohnkommission gleich“ und wirft mehrere Fragen auf (Lesch/Schröder, 2022, 1): Die Frage nach der ökonomischen Bewertung einer Mindestlohnanpassung von 22,2 Prozent (gegenüber dem Stand von Januar 2022), die Frage nach der sozialpolitischen Funktion eines gesetzlichen Mindestlohns im Speziellen und eines Tariflohns im Allgemeinen und drittens die Frage nach dem Stellenwert der Tarifautonomie im deutschen System der Lohnfindung.

Ergänzend regelt die Bundesregierung die Höchstgrenze für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung neu. Die Höchstgrenze lag seit 2013 unverändert bei 450 Euro pro Monat. Dieser Betrag wird im Zuge der Mindestlohnanpassung auf 520 Euro angehoben. Künftig wird die Geringfügigkeitsgrenze dynamisiert. Sie orientiert sich dann an einer Wochenarbeitszeit von 10 Stunden. Diese Dynamisierung ist sinnvoll, um zu vermeiden, dass Minijobber im Zuge weiterer Mindestlohn- oder auch allgemeiner Lohnerhöhungen dazu gezwungen werden, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Eine solche Dynamisierung stellt auch kein Novum dar, sondern galt auch in früheren Perioden (Schäfer, 2022, 1).

2 Ökonomische Bewertung des Mindestlohns

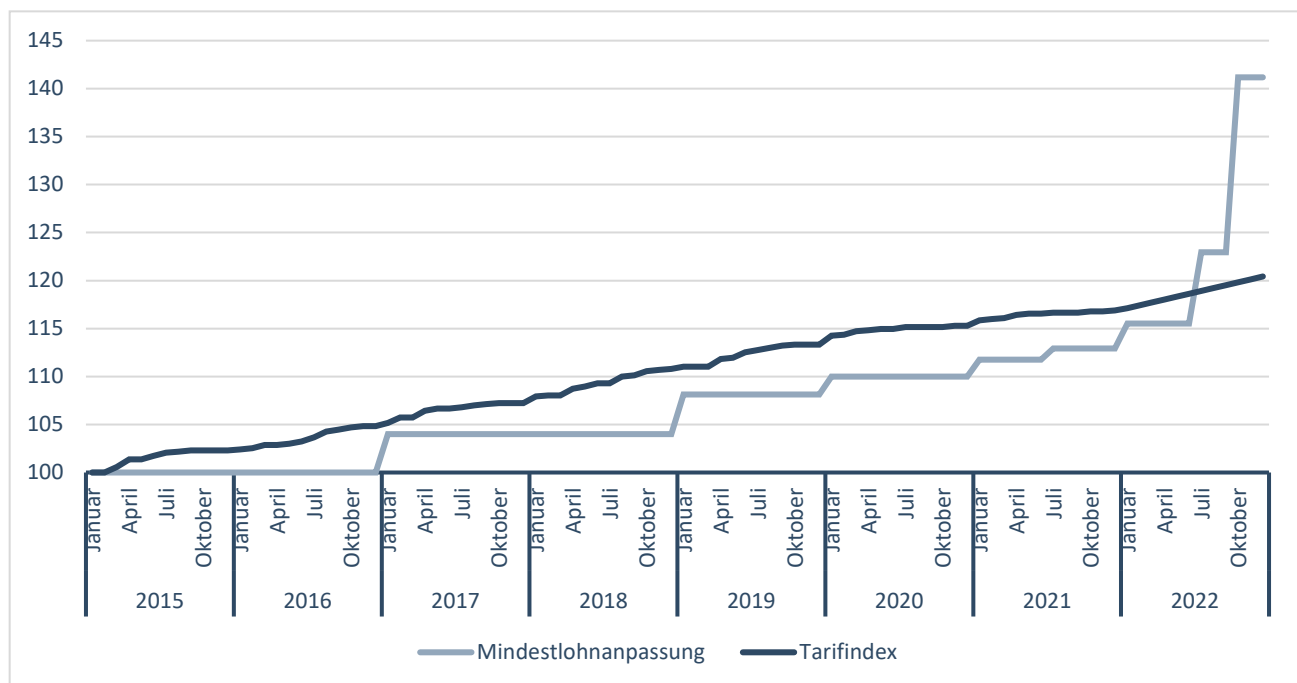
2.1 Anpassungsdynamik

Im Ergebnis hat sich die bisherige Praxis bewährt, die Mindestlohndynamik an die allgemeine Tariflohndynamik zu koppeln. Die Mindestlohnkommission hatte im Rahmen ihrer Gesamtabwägung „stets das Gesamtbild im Blick“, wobei sie die Tariforientierung „nicht rein technisch, sondern politisch abwägend“ umsetzte (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 197). Dies zeigt sich auch in der beschlossenen Mindestloohnerhöhung auf 10,45 Euro zum Juli 2022, mit der die Kommission um gut 6 Prozent über den Wert hinausgeht, der sich bei rein regelbasierter Anpassung ergeben hätte. Durch die Mindestlohnhebungen im Jahr 2022 entkoppelt sich der Mindestlohn – spürbar – von der allgemeinen Tariflohndynamik (Abbildung 1). Allein im Jahr 2022 ergeben sich Steigerungen von 22,2 Prozent. Damit nähert sich der Mindestlohn einer kritischen Grenze, die

den Arbeitsmarkt herausfordern wird und zweifellos wirtschaftliche Auswirkungen auf die Güterpreise und auf die Unternehmensgewinne haben wird. Dabei konzentrieren sich die Wirkungen auf arbeitsintensive Dienstleistungssektoren wie Gastronomie, Logistik oder personennahe Dienstleistungen. Die genauen Effekte lassen sich im Kontext der aktuellen geopolitischen Probleme (unterbrochene Lieferketten, Energiepreisexplosion und Krieg in Europa) nicht belastbar abschätzen. Wie schon bei der Mindestlohneinführung gilt: Es handelt sich um ein Feldexperiment mit ungewissem Ausgang. Die einzelnen Aspekte sollen im Folgenden näher ausgeführt werden.

Abbildung 1: Tarifindex und Mindestlohnanpassungen

Index (Januar 2015 = 100)



Tarifindex: ab 2-2022 Projektion

Quellen: Statistisches Bundesamt, Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen

2.2 Beschäftigung und Arbeitszeit

Fasst man die zehn neueren ökonometrischen Analysen zu den Beschäftigungswirkungen zusammen, zeigt sich: Der Effekt auf die geringfügige Beschäftigung ist in 9 von 10 Analysen negativ, während die Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemischt ausfallen – teils positiv, teils neutral, teils negativ. Bei der Gesamtauswirkung ermitteln fünf Studien negative, zwei positive und eine nach Altersgruppen gemischte Beschäftigungseffekte. In den verbleibenden zwei Studien können keine Einflüsse festgestellt werden. In den sechs Studien, in denen die ermittelten (gesamten) Beschäftigungswirkungen in Stellen umgerechnet wurden, reicht die Bandbreite von einem Zuwachs von 11.000 bis zu einem Verlust von 260.000 Arbeitsplätzen (Knabe/Schöb/Thum, 2020). Eine weitere vergleichende Auswertung bestätigt dies: Hier reicht die Spanne von einem leichtem Beschäftigungsgewinn (11.000) bis zu Verlusten von 200.000 Arbeitsplätzen (Lesch/ Schröder, 2020b, 12).

Dabei fällt der negative Beschäftigungseffekt des Mindestlohns größer aus, wenn das Arbeitsvolumen anstelle der Anzahl der Beschäftigten analysiert wird. Das Arbeitsvolumen multipliziert die Anzahl der Beschäftigten mit den von ihnen geleisteten Arbeitsstunden. Verschiedene Studien zeigen, dass der Mindestlohn bei vielen Beschäftigten zu einer Reduzierung ihrer Arbeitszeit geführt hat: So wurde die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit nach der Mindestlohneinführung bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 5 und bei den Minijobbern um 11 Prozent reduziert. Rechnerisch entspricht die ermittelte Arbeitszeitreduzierung allein bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt 79.000 Vollzeitstellen. Addiert man diesen (sich über den Rückgang des Arbeitsvolumens ergebenden) indirekten Beschäftigungseffekt und die direkt ermittelten Beschäftigungseffekte, hat der Mindestlohn zwischen 129.000 und 594.000 Arbeitsplätze gekostet (Knabe/Schöb/Thum, 2020). Zudem bewirkt die verkürzte Arbeitszeit, dass die durch den Mindestlohn erhöhten Stundenlöhne nicht voll auf die Monatslöhne durchschlagen.

Auch wenn die reinen Beschäftigungseffekte ohne Berücksichtigung der Arbeitszeit bisher gering ausfielen, wird kaum bestritten, dass eine Mindestloohnerhöhung ab einer bestimmten Schwelle zu negativen Beschäftigungseinbußen führt, falls der Staat nicht durch Subventionen eingreift. Ab welcher Höhe dies der Fall ist, lässt sich a priori nicht bestimmen und ist in der Literatur umstritten. Laut einiger Studien ist mit der jetzigen Mindestlohnhöhe bereits das optimale Beschäftigungsniveau erreicht (Ahlfeld et al., 2019; Köppl-Turyna et al., 2019). Eine Studie im Auftrag des (von der gewerkschaftsnahen Hans Böckler Stiftung finanzierten) Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung sieht dagegen den Kipppunkt für die Beschäftigung erst bei 13 Euro erreicht. Allerdings würden sich bereits ab einem Mindestlohn von 11 Euro der „positive Effekt aufgrund der gesteigerten Suchanreize und der negative Effekt aufgrund der rückgängigen Arbeitsnachfrage ungefähr die Waage“ halten (Krebs/Drechsel-Grau, 2021, 17). Wenn aber die neu oder wieder eingestellten Beschäftigten zum Teil aus der stillen Reserve – also nicht aus der Arbeitslosigkeit – kämen, könnte sich trotzdem die Zahl der Arbeitslosen erhöhen. Unberücksichtigt bleiben in dem Arbeitsmarktmodell Auslandsverlagerungen und Preisüberwälzungen der Unternehmen. Unklar ist zudem, inwieweit sich das Tempo einer Mindestloohnerhöhung auf die Anpassungsprozesse auswirken würde.

Ausgehend von einer Studie von Dube (2019), welche die internationale Evidenz zu den Auswirkungen des Mindestlohns für die britische Low Pay Commission zusammenfasst, gilt ein Wert von rund 60 Prozent des Bruttomedianlohns als „Daumenregel“, bis zu der man den Mindestlohn erhöhen kann, ohne dass die Beschäftigung großen Schaden nimmt. Der tatsächliche Wert wird aber von Land zu Land zu Land verschieden sein und hängt beispielsweise auch von den regionalen Lohnunterschieden ab. In Westdeutschland wäre ein Mindestlohn von 12 Euro eher zu verkraften als in Ostdeutschland. Manche Ökonomen schlagen daher eine regionale Differenzierung des Mindestlohns vor (Südekum, 2021). Auch gibt es in Bereich dieser Mindestlohnhöhe nicht allzu viele Beispielländer. Zudem werden die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber in den europäischen Ländern mit einem hohen Mindestlohnniveau zum Teil massiv subventioniert. In Frankreich beispielsweise mit fast 24 Milliarden Euro (Stand 2019). Die Arbeitskosten eines Mindestlohnempfängers sind daher dort in Relation zu den Arbeitskosten eines Beschäftigten mit mittleren Einkommen nicht höher als in Deutschland. Im schwächeren Maße gibt es diese Subventionen auch im Vereinigten Königreich, das auf den Weg ist, seinen Mindestlohn in Relation zum Medianlohn deutlich zu erhöhen (Lesch/Schneider/Schröder, 2021b, 55). Dies macht deutlich, dass ein hohes Mindestlohnniveau den Staat teuer zu stehen kommen kann.

Dube (2019) selbst ist sich der Unsicherheiten seiner „Daumenregel“ bewusst und schlägt deshalb ein Herantasten an die beschäftigungsschädliche Mindestlohnschwelle vor: Die Mindestloohnerhöhung sollte nicht mehr als doppelt so stark wie die allgemeine Verdienstentwicklung ausfallen. Durch ein Einfrieren des Mindestlohns wäre dann ein beschäftigungsschädliches Überschießen des Mindestlohnanstiegs – bei einer Evaluation im Drei-Jahres-Rhythmus – spätestens nach drei Jahren wieder abgebaut. Bei der im Gesetzentwurf angestrebten relativen Mindestlohnhöhe würde sich daraus für Deutschland eine Übergangszeit von sieben bis acht Jahren ergeben – sofern die beschäftigungsschädliche Schwelle nicht überschritten wird (Schröder, 2021, 21).

2.3 Inflation

Die induzierten Preiseffekte der Mindestloohnerhöhung beziffert das Institut für Makroökonomische und Konjunkturforschung (IMK) bei einem Lohnimpuls von 0,9 Prozent der Bruttoentgeltsumme auf 0,4 Prozentpunkte und bei einem Lohnimpuls von 0,6 Prozent auf 0,25 Prozentpunkte (Dullien et al, 2022). Die Inflationsrate steigt demnach um 0,25 oder um 0,4 Prozentpunkte. Ob die zu erwarteten Spillover-Effekte ausreichend berücksichtigt sind, ist unklar. Spillover-Effekte entstehen beispielsweise dadurch, dass die Gewerkschaften ihre Lohnforderungen nach oben schrauben, weil sie den Abstand der Tariflöhne zum Mindestlohn halten wollen. Außerdem staucht der Mindestlohn die Lohnstruktur, was wiederum Zweitrundeneffekte zur Wiederherstellung einer ausreichenden Lohndifferenzierung auslöst. Die Deutsche Bundesbank hat ebenfalls Schätzungen veröffentlicht, nach denen der Lohnimpuls bei 0,8 Prozent liegt. Dadurch würde der harmonisierte Verbraucherpreisindex im Jahr 2024 um 0,14 Prozentpunkte und nach vier Jahren um ein Viertel Prozentpunkt ansteigen (Deutsche Bundesbank, 2022, 56). Diese Berechnungen beruhen allerdings auf Modellen, die nicht nach Branchen differenzieren, also davon ausgehen, dass der Lohnimpuls in der gesamten Volkswirtschaft die gleiche Stärke hat. Tatsächlich wirkt der Lohnimpuls an stärksten in einigen Dienstleistungsbereichen wie beispielsweise dem Gastgewerbe und einigen wirtschaftlichen Dienstleistungen und Teilen der Nahrungsmittelindustrie. Das sind alles Wirtschaftszweige, die weniger stark im internationalen Wettbewerb stehen, und die Lohnimpulse möglicherweise stärker weitergeben können und müssen. Diese Effekte sind zwar angesichts der Teuerungseffekte durch Lieferkettenprobleme oder geopolitische Spannungen relativ gering. Gleichwohl verstärken sie das Risiko einer allgemeinen Preis-Lohn-Preis-Spirale, was wiederum ein verstärktes geldpolitisches Eingreifen der Europäischen Zentralbank zur Folge haben und damit Konjunktur und Wachstum schädigen könnte.

2.4 Weitere Aspekte

Die Einführung des Mindestlohns hat zu einer Stauchung der Lohnstruktur geführt (Kestermann/Schröder, 2020, 112ff.). Dies ist auch bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Erhöhung auf 12 Euro zu erwarten. Es stellt sich auch die Frage, ob eine Stauchung der Lohnverteilung im unteren Verdienstsegment als leistungsgerecht empfunden wird – etwa, wenn es kaum noch Unterschiede zwischen ungelernten oder angelernten Mitarbeitern in einem Betrieb geben würde. Zu überprüfen wäre daher, ob Bildungsanreize durch einen hohen Mindestlohn verloren gehen. Auch bei insgesamt neutralen Beschäftigungseffekten kann es – wie oben dargestellt – zu Reallokationen kommen. Würden dabei Beschäftigte von weniger produktiven Unternehmen zu produktiveren Firmen wechseln, würde dies zu begrüßenswerten Produktivitätssteigerungen und höherem Wachstum führen. Dies ist als Folge der Mindestlohneinführung auch von Dustmann et al. (2020) beo-

bachtet wurden. Möglich ist jedoch, dass im Zuge dieser Personalwechsel gerade kleinere Geschäfte wie Kiosks, Gaststätten, Cafés und andere Dienstleister aufgrund geringerer Rendite schließen müssen und sich dadurch zum einen die Vielfalt des Angebots beispielsweise in Innenstädten verringert und auch die Beschäftigten trotz höherer Löhne Wohlfahrtsverluste hinnehmen müssen. Dies könnte der Fall sein, wenn sich der Weg zur Arbeit verlängert oder mehr Zeit in Anspruch nimmt, oder wenn sich die Arbeitsatmosphäre oder die Arbeitsbedingungen verschlechtern. Ein negativer Effekt auf die Pendlerzeiten wurde für Deutschland bereits von Dustmann et al. (2020, 32) ermittelt. Auch solche Reallokationseffekte sollten daher bei einer strukturellen Erhöhung des Mindestlohns untersucht werden.

3 Sozialpolitische Funktion

3.1 Einkommensarmut

Bisherige Studien zeigen, dass die Wirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung in Deutschland eher gering ist. Untersuchungen von Bruckmeier und Bruttel (2020) mit Daten des Panels Arbeitsmarkt- und Soziale Sicherung (PASS) zeigen zwar einen Rückgang der Armutsgefährdung nach der Mindestlohneinführung. Dieser ist jedoch nur geringfügig größer als in den vorangegangenen Jahren, sodass kein kausaler Zusammenhang zur Einführung des Mindestlohns hergestellt werden kann. Backhaus und Müller (2019) beobachten auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ebenfalls keinen signifikanten Rückgang der Armutsgefährdung durch die Mindestlohneinführung. Zudem zeigen sie, dass auch ein Mindestlohn von 12 Euro dies nicht ändern würde. Eigene Simulationen belegen, dass unter Ceteris-paribus-Annahmen – also ohne Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitszeit und ohne Spillover-Effekte durch Lohnerhöhungen (knapp) oberhalb der Mindestlohnschwelle – die Einkommensarmutsquote gegenüber dem ebenfalls simulierten und ab Juli 2022 geltenden Mindestlohn von 10,45 Euro lediglich um 0,8 Prozentpunkte bei den Beschäftigten und um 0,4 Prozentpunkte in der Bevölkerung insgesamt sinken würde (Kestermann/Schröder, 2021). Dies liegt vor allem daran, dass die Einkommensarmutsquote der Mindestlohnbezieher, insbesondere derer in Vollzeit, nicht weit über dem Durchschnitt liegt. So trugen im Jahr 2018 drei Viertel aller Beschäftigten mit einem vereinbarten Stundenverdienst, der mindestens dem Mindestlohn von damals 8,84 Euro entsprach, aber unter 10 Euro lag, mit ihrem Nettoarbeitseinkommen weniger als die Hälfte zum direkt abgefragten verfügbaren Haushaltseinkommen bei (Kestermann/Schröder, 2020, 118).

3.2 Altersarmut

Der Gesetzgeber begründet die vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro auch damit, dass über höhere Renten ein Beitrag zur Verringerung von Altersarmut geleistet werden soll. Dieser Einfluss kann sich ohnehin erst in ferner Zukunft entfalten, wenn sich die höheren Löhne auch in höheren Entgeltpunkten niederschlagen. Durch das am 1. Januar 2021 in Kraft getretene Grundrentengesetz, werden kleine Renten zukünftig jedoch aufgestockt (Bundesgesetzblatt, 2020). Dies geschieht in der Weise, dass die durchschnittliche Zahl an Entgeltpunkten bis zu einem Maximalwert von 0,8 Entgeltpunkten pro Jahr für 35 Jahre unter bestimmten Voraussetzungen verdoppelt wird. Eine Vollzeit-Beschäftigung (38,2 Wochenstunden) zum ab 1. Juli geltenden Mindestlohn von 10,45 Euro erbringt 0,536 und ein Stundenlohn von 12 Euro 0,615 Entgeltpunkte pro Jahr. In beiden Fällen würden die Rentenansprüche damit auf 0,8 Entgeltpunkte pro Jahr erhöht. Da von diesem Grundrentenzuschlag aber wieder 12,5 Prozent abgezogen werden, ergibt sich eine kleine

Differenzierung von insgesamt knapp 0,35 Entgeltpunkten nach 35 Jahren Versicherungszeit. Das ergibt bei dem Rentenwert von voraussichtlich 36,02 Euro ab Juli 2022 in Westdeutschland eine Differenz im Rentenanspruch von lediglich 12,52 Euro je Monat. Erst nach weiteren Versicherungsjahren steigt die Differenz schneller an. Nach 45 Versicherungsjahren belief sie sich auf gut 41 Euro je Monat. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass bei einer Einführung eines Mindestlohns von 12 Euro mit einem Rückgang der Arbeitszeit zu rechnen ist und damit die Monatsverdienste von Mindestlohnbezieher*innen nicht so stark steigen würden wie ihre Stundenverdienste. Zudem könnte sich die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit erhöhen, was die Beitragssatzungen ebenfalls verringern würde. Zudem ist nicht damit zu rechnen, dass Beschäftigte während ihres gesamten Berufslebens genau den Mindestlohn verdienen. Da mit der Einführung von 12 Euro Mindestlohn eine Stauchung der Lohnverteilung einhergehen wird, ist zu vermuten, dass Aufstiege von dem niedrigeren heutigen Niveau aus leichter gelingen als von der auf 12 Euro erhöhten Basis. Unter dem Strich ist somit der Einfluss des erhöhten Mindestlohns auf die zukünftige Altersarmut als gering zu bewerten.

3.3 Living Wage als Benchmark

Sowohl der Gesetzentwurf der Bundesregierung als auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE beziehen sich in der Begründung, den Mindestlohn auf 12 Euro zu erhöhen beziehungsweise ihn weiter anzupassen, auf eine verkürzte Darstellung des sogenannten Living Wage. So heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfs: „Die Erhöhung des Mindestlohns wird dem zur Ermittlung eines angemessenen Mindestlohnlevels international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns gerecht. Ein sich an diesem Wert orientierender Mindestlohn ermöglicht es Arbeitnehmer*innen und Arbeitnehmern typischerweise, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen“ (Deutscher Bundestag, 2022b, 16). Die weitergehende Forderung der Fraktion DIE LINKE lautet: „Um die zukünftige Entwicklung gemäß international anerkanntem Standard sicherzustellen, ist der Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns als Untergrenze für die Fortentwicklung des Mindestlohns gesetzlich vorzuschreiben“ (Deutscher Bundestag, 2022a, 1).

Bei der Marke von 60 Prozent des Bruttomedianlohns als Zielgröße für den Mindestlohn wird implizit auf den Stundenverdienst von Vollzeitbeschäftigten Bezug genommen. Diese Relation wird allgemein auch als Kaitz-Index bezeichnet. Ein Kaitz-Index von 60 Prozent wird insbesondere von Gewerkschaftsseite zur Operationalisierung des Living-Wage-Ansatzes herangezogen. Tatsächlich basiert der Living Wage jedoch auf einem Nettokonzept: Es werden zunächst die Kosten eines Warenkorb*es ermittelt, der einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen soll. Hieraus wird der erforderliche Nettolohn je Monat und daraus wiederum der Bruttomonatslohn und Bruttostundenlohn ermittelt (Schröder, 2021, 5ff.). Dies bedeutet, dass der – brutto gerechnete – Living Wage mit einer sinkenden Steuer- und Abgabenlast ebenfalls sinken würde. Er hängt also auch von der Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems ab. Dementsprechend weichen im internationalen Vergleich die Einkommenspositionen von Mindestlohnempfänger*innen auf Nettobasis von denen auf Bruttobasis deutlich voneinander ab. So lag der Kaitz-Index in Belgien auf Brutto-Basis im Jahr 2020 lediglich bei 47 Prozent gegenüber 61 Prozent in Frankreich. Dennoch steht der Mindestlohnempfänger in Belgien in Relation zu einem Kollegen mit Medianverdienst auf Basis der Nettoverdienste besser da als dies in Frankreich der Fall ist. Der Netto-Kaitz-Index ist in Belgien also höher als in Frankreich. Dieses Beispiel zeigt, dass es völlig unangemessen ist, international einen einheitlichen Wert der Relation von Bruttomindestlohn zu Bruttomedianlohn zu wählen, um die – im Sinne einer Bedarfsdeckung – Angemessenheit eines Mindestlohns zu beurteilen.

4 Mindestlohn und Tarifautonomie

4.1 Interdependenzen zwischen Mindestlohn und Tarifsysteem

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 hat das Tarifsysteem weder stabilisiert noch destabilisiert. Das zeigte eine Studie im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohnevaluierung, die gemeinsam vom Institut der deutschen Wirtschaft und dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans Böckler Stiftung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführt wurde (Bispinck et al, 2020). Zwar wurden in einigen Branchen Tariflöhne durch den Mindestlohn überholt und damit faktisch verdrängt und auch Tarifverhandlungen vorübergehend ausgesetzt. Es gelang den Tarifvertragsparteien jedoch, ihre Tarifverträge anzupassen. Dabei half auch eine gesetzliche Übergangsregelung, die unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend eine Unterschreitung des gesetzlichen Minimums erlaubte. Die geplante Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde setzt das Tarifsysteem einer deutlich stärkeren Belastungsprobe aus, zumal diesmal keine Übergangsregelung vorgesehen ist. Dabei beeinflusst sie die Tarifverhandlungen auf dreierlei Weise. Erstens induziert die Erhöhung Preissteigerungen, die in einem ohnehin inflationären Umfeld kontraproduktiv sind, zweitens beeinflusst sie das Verhalten der Gewerkschaften und drittens erschwert sie die Kompromissfindung zwischen den Tarifvertragsparteien.

Die Mindestlohnerhöhung legt die Messlatte für die untersten Tariflöhne in den verschiedenen Branchen höher. Damit verdrängt der Mindestlohn nicht nur schätzungsweise 100 Tarifverträge und 160 Lohngruppen. Er beeinflusst auch die Lohnforderungen der Gewerkschaften. Wie dies im Einzelnen geschieht, soll kurz exemplarisch dargestellt werden.

- **Systemgastronomie:** Im März 2020 kam es in der Systemgastronomie zu einem Tarifabschluss, der schon deutlich von der politischen Debatte geprägt war (Lesch/Schneider/Schröder, 2021b, 21 f.). Die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) ging in die Tarifrunde für die 120.000 Beschäftigten der Branche mit einer Forderung nach einem Stundenentgelt von mindestens 12 Euro je Stunde. Das unterste Tarifentgelt lag zu diesem Zeitpunkt bei 9,25 Euro. Damit entsprach die Forderung einem Volumen von knapp 30 Prozent. Der erst nach Warnstreiks und im Rahmen einer Schlichtung gefundene Kompromiss sah dann eine stufenweise Erhöhung der zweituntersten Entgeltgruppe auf 12 Euro ab dem 1. Dezember 2023 vor. Gleichzeitig sollten Beschäftigte nach einer Beschäftigungsdauer von einem Jahr automatisch von der untersten in die zweitunterste Entgeltgruppe wechseln können. Bemerkenswert ist hierbei, dass die Tarifparteien einen längeren Anpassungspfad vereinbarten als der Gesetzgeber es nun beabsichtigt.
- **Hotels- und Gaststätten:** Im März 2022 kam es im bayerischen Hotel- und Gaststättengewerbe zu einem Tarifabschluss für die knapp 350.000 Beschäftigten der Branche. Die Verhandlungen waren schon 2020 begonnen, aber im November 2020 unterbrochen worden. Ein Grund war, dass die NGG in der zweiten Verhandlungsrunde für die unterste Tariflohngruppe eine Anhebung auf 13 Euro je Stunde forderte. Der Einstiegslohn der untersten Tariflohngruppe lag zu diesem Zeitpunkt bei 9,90 Euro je Stunde. Daraus ergibt sich ein Forderungsvolumen von rund 31 Prozent, die allerdings nicht an eine bestimmte Laufzeit geknüpft war (Lesch/Winter, 2022, 8). Ein Teil dieses gleichwohl aus dem üblichen tarifpolitischen Rahmen fallenden Forderungsvolumens ist darauf zurückzuführen, dass die NGG beim untersten Tariflohn

einen gewissen Abstand zum gesetzlichen Mindestlohn durchsetzen wollte. Der gefundene Kompromiss sieht eine stufenweise Anpassung der untersten Entgeltgruppe auf 12,65 Euro bis zum 1. April 2023 vor. Damit wird das Entgelt um insgesamt 27 Prozent angehoben. Die Schwelle von 12 Euro wurde bereits zum 1. April 2022 erreicht (Dehoga Bayern, 2022).

- *Gebäudereinigung*: Obwohl der im November 2020 vereinbarte Entgelttarifvertrag in der Gebäudereinigung noch bis Ende 2023 läuft, forderte die IG BAU im November 2021 die Arbeitgeber auf, in der Gebäudereinigung neue Tarifverhandlungen für die rund 800.000 Beschäftigten aufzunehmen, um eine Verdrängung des untersten Tariflohns durch die von der neuen Bundesregierung angekündigte Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde zu vermeiden (Lesch/Winter, 2022, 8). Hintergrund ist, dass das unterste Tarifentgelt der Branche laut Tarifvertrag erst zum 1. Januar 2023 von 11,55 auf 12 Euro je Stunde steigen sollte. Das hätte eine vorübergehende Verdrängung der tariflichen Lohnuntergrenze bedeutet. Die Arbeitgeber haben der Forderung der Gewerkschaft im Mai 2022 nachgegeben und zugestimmt, in vorzeitige Verhandlungen einzutreten (Die Gebäudedienstleister, 2022). Bemerkenswert ist, dass der Eingriff des Gesetzgebers in die Planungssicherheit eines Tarifvertrags eingreift und damit auch den Anreiz der Betriebe senkt, eine Tarifbindung einzugehen.

Diese Beispiele machen deutlich, dass es schon im Vorfeld der Mindestloohnerhöhung zu Anpassungen kommt, die Gewerkschaften einen Tariflohn oberhalb des Mindestlohns verlangen und es dabei zu einem spürbaren Anstieg der Tariflöhne kommt. Offen ist, wie die Betriebe, die ohnehin durch die derzeitige Inflation herausgefordert werden, auf die steigenden Lohnkosten reagieren werden.

Im Zuge der hohen Lohnforderungen werden Tarifverhandlungen auch schwieriger. In der Systemgastronomie ist dies besonders spürbar gewesen. Seit Einführung des Mindestlohns konnten alle Tarifverhandlungen nicht mehr bilateral, sondern – nachdem die Verhandlungen für gescheitert erklärt wurden – nur nach Warnstreiks und unter Hinzuziehen eines Schlichters beigelegt werden. Auch in der Floristik waren bei den Tarifverhandlungen im Jahr 2019 etliche Verhandlungsrunden notwendig, um zu einem neuen Abschluss zu kommen (Lesch/Schröder, 2020a, 17). Im bayerischen Hotel- und Gaststättengewerbe wurden die letzten Verhandlungen abgebrochen und monatelang ausgesetzt. Die staatliche Mindestlohnpolitik greift somit erheblich in das Tarifgeschehen und damit in die positive Koalitionsfreiheit ein.

4.2 Mindestlohnanpassung und Living Wage

Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung deutet sich ein Paradigmenwechsel an. Ursprünglich sollte der Mindestlohn eine Art untere Auffanglinie darstellen und vor allem dort greifen, wo keine Tarifverträge galten. Er sollte Arbeitnehmer vor „unangemessen niedrigen Löhnen“ schützen (Deutscher Bundestag, 2014, 1 und 27). Im aktuellen Gesetzesentwurf wird gefordert, dass der Mindestlohn „die gesellschaftliche Teilhabe“ stärker berücksichtigt (Deutscher Bundestag, 2022b, 2). Bei Ausübung einer Vollzeitwerbstätigkeit soll der Mindestlohn „bedarfsgerecht“ sein und eine „armutsvermeidende Altersrente“ sichern. Schließlich sei die Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns auch im Hinblick auf die Initiative für einen europäischen Mindestlohnrahmen „sozialstaatlich geboten“ (Deutscher Bundestag, 2022b, 15).

Damit ändert sich die Intention des Mindestlohns in Richtung eines Living Wages (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 198 ff.). In Deutschland hätte der Living Wage im Jahr 2020 bei etwa 12 Euro gelegen (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 199). Deutschland rückt damit auch im internationalen Vergleich auf einen der vorderen Plätze auf.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie die Bundesregierung reagieren wird, wenn die Mindestlohndynamik hinter der Medianlohndynamik zurückbleibt. Eine solche Entwicklung stellt sich ein, wenn die tatsächlich gezahlten Bruttoverdienste (die sogenannten Effektivverdienste) schneller als die Tarifverdienste steigen. Öffnet sich eine Schere zwischen Effektiv- und Tariflohn, öffnet sich auch eine Schere zwischen Median- und Mindestlohn. Der Staat dürfte sich dann erneut veranlasst sehen, in den Anpassungsprozess einzugreifen, sei es, indem er gesetzliche Vorgaben macht oder indem er die Mindestlohnkommission politisch unter Druck setzt. Letztlich besteht eine Inkongruenz zwischen der Entscheidung der Mindestlohnkommission, den Mindestlohn nachlaufend an die allgemeine Tariflohnentwicklung anzukoppeln und dem politisch erwünschten Mindestlohn. Ein solches politisches Gerangel erschwert die Verständigungsbereitschaft in der Mindestlohnkommission und belastet damit auch die Tarifautonomie.

Die Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns zu einem Living Wage wirft eine weitere Frage auf. Soll in einem Arbeitsverhältnis künftig weiterhin nach der Leistung vergütet werden oder soll auch der Bedarf eines Arbeitnehmers in die Lohnhöhe einfließen? Im Kern geht es um die Frage, ob Sozialpolitik primär Aufgabe des Staates oder Aufgabe der Tarifvertrags- und Arbeitsvertragsparteien ist. Mit der Übertragung einer sozialpolitischen Funktion delegiert der Staat in dem neuen Mindestlohngesetz seine sozialpolitische Verantwortung an die Tarifvertrags- und Arbeitsmarktparteien. Instrument ist eine staatliche Lohngesetzgebung, die weitreichend in bestehende Arbeits- und Tarifverträge eingreifen wird und nicht nur die negative, sondern auch die positive Koalitionsfreiheit gefährdet. Dies zeigt, dass es nicht nur um eine einmalige Anpassung des Mindestlohns geht, sondern um den Stellenwert der Tarifautonomie im deutschen System der Lohnfindung.

Literaturverzeichnis

Ahlfeld, Gabriel / Roth, Duncan / Seidel, Tobias, 2019, Employment-maximizing minimum wages, Preliminary Version

Backhaus, Teresa / Müller, Kai-Uwe, 2019, Does the German Minimum Wage Help Low Income Households? Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects, Discussion Papers 1805, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.623948.de/dp1805.pdf [12.5.2022]

Bispinck, Reinard / Dribbusch, Heiner / Kestermann, Christian / Lesch, Hagen / Lübker, Malte / Schneider, Helena / Schröder, Christoph / Schulten, Thorsten / Vogel, Sandra, 2020, Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, BMAS (Hrsg.): Forschungsbericht Nr. 562, De-

zember, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-562-entwicklung-tarifgeschehen-vor-und-nach-einfuehrung-des-mindestlohns.pdf;jsessionid=097CD81302351591BAFA6B2EEC7768D1.delivery2-master?__blob=publicationFile&v=2 [11.5.2022]

Bruckmeier, Kerstin / Bruttel, Oliver, 2020, Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, in: Journal of Social Policy, Jg. 50, Nr. 2, S. 1-20

Bundesgesetzblatt, 2020, Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), Nr. 38 vom 18.08.2020, S. 1879-1886

Dehoga Bayern, 2022, Tarifeinigung im bayerischen Gastgewerbe, Online-Meldung vom 9.3.2022, <https://www.dehoga-bayern.de/aktuelles/presse/pressemitteilungen/pressedetail/article/tarifeinigung-im-bayerischen-gastgewerbe-5/> [11.5.2022]

Deutsche Bundesbank, 2022, Monatsbericht Februar, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/885332/7917a453c86a939c2d8ba06e64440c9f/mL/2022-02-monatsbericht-data.pdf> [11.5.2022]

Die Gebäudedienstleister – Bundesinnungsverband, 2022, Arbeitgeber im Gebäudereiniger-Handwerk stimmen vorgezogenen Tarifverhandlungen zu, Online-Meldung vom 6.5.2022, <https://www.die-gebaeudedienstleister.de/presse/aktuelle-presseinformationen/detail/arbeitgeber-im-gebaeudereiniger-handwerk-stimmen-vorgezogenen-tarifverhandlungen-zu> [11.5.2022]

Deutscher Bundestag, 2014, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, BT-Drucksache 18/1558

Deutscher Bundestag, 2022a, Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, 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, Drucksache 20/1503

Deutscher Bundestag, 2022b, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Drucksache 20/1408

Dube, Arindrajit, 2019, Impacts of minimum wages: review of the international evidence https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844350/impacts_of_minimum_wages_review_of_the_international_evidence_Arindrajit_Dube_web.pdf [12.5.2022]

Dullien, Sebastian / Herzog-Stein, Alexander / Lübker, Malte / Pusch, Toralf / Theobald, Thorsten, 2022, Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro beeinflusst Inflation kaum, IMK-Policy Brief Nr. 116, Düsseldorf

Dustmann, Christian / Lindner, Attila / Schönberg, Uta / Umkehrer, Matthias / vom Berge, Philipp, 2020, Reallocation Effects of the Minimum Wage, Centre for Research & Analysis of Migration – CReAM, Discussion Paper Series CDP 07/20, https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf [10.5.2022]

Kestermann, Christian / Schröder, Christoph, 2021, Der Einfluss von Mindestloohnerhöhungen auf die Einkommensarmut, in: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., Nr. 6, S. 484–486

Kestermann, Christian / Schröder, Christoph, 2020, Mindestlohn und Einkommensarmut, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 2, S. 107–127

Knabe, Andreas / Schöb, Ronnie / Thum, Marcel, 2020, Alles im grünen Bereich? In: ifo Schnelldienst, 73. Jg., Nr. 4, S. 3–6

Köppel-Turyna, Monika / Christl, Michael / Kucsera, Dénes, 2019, Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen: Die Dosis macht das Gift, in: ifo-schnelldienst, 72. Jg., Nr. 2, S. 40–46

Krebs, Tom / Drechsel-Grau, Moritz, 2021, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, IMK Study, Nr.73, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008099/p_imk_study_73_2021.pdf [12.5.2022]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021a, Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 47. Jg., Nr. 2–4, S. 193–217

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021b, Mindestlohnanpassung und Living Wage, IW-Analyse, Nr. 145, Köln

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2020, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission, IW-Report, Nr. 18, Köln

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2020b, Zur Höhe des Mindestlohns in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 70. Jg., Nr. 39-40, S. 11–15

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2022, Wie die Bundesregierung die Mindestlohnkommission brüskiert, IW-Kurzbericht, Nr. 10, Köln

Lesch, Hagen / Winter, Luis, 2022, Langwierige Verhandlungen – Tarifpolitischer Bericht 2. Halbjahr 2021, IW-Report, Nr. 9, Köln

Schäfer, Holger, 2022, Wird die Minijob-Falle entschärft? IW-Kurzbericht Nr. 44, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/holger-schaefer-wird-die-minijob-falle-entschaerft.html> [12.5.2022]

Schröder, Christoph, 2021, Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, IW-Policy Paper 25/2021, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper_2021-Europ%C3%A4ischer-Mindestlohn.pdf [12.05.2022]

Südekum, Jens, 2021, Der Mindestlohn ist kein Problem – nur sollten wir ihn regional differenzieren, in: Wirtschaftswoche, Online-Fassung, <https://www.wiwo.de/my/politik/konjunktur/denkfabrik-der-mindestlohn-ist-kein-problem-nur-sollten-wir-ihn-regional-differenzieren/27357648.html?ticket=ST-1061777-EHiQ2RphQwo14KMd1pPv-ap2> [12.5.2022]



Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

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

Verletzung der Tarifautonomie verhindern!

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Drucksache 20/1408 sowie zum Antrag der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/10503

Mai 2022

Zusammenfassung

Die geplante außerordentliche Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber bedeutet einen eklatanten Bruch mit dem etablierten und verfassungsrechtlich geschützten System der tarifautonomen Lohnfindung. Der Entwurf missachtet die vom Gesetzgeber selbst mit dem Mindestlohngesetz (MiLoG) vorgesehene Anpassungssystematik, die Zusagen der Bundesregierung aus dem Jahr 2014, einen weiteren Eingriff werde es nicht geben, und die erfolgreiche Arbeit der unabhängigen Mindestlohnkommission in den vergangenen Jahren.

Der Gesetzentwurf überspielt zahlreiche Tarifverträge und bedeutet einen schwerwiegenden Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie. Er lässt nicht erkennen, dass sich der Gesetzgeber näher mit den Fragen nach dem mit der Anhebung verbundenen Eingriff in die Tarifautonomie und den langfristigen Auswirkungen auf das System tarifautonomer Lohnfindung auseinandergesetzt hat.

Das Vertrauen der Sozialpartner in das im MiLoG vorgesehene Verfahren zur Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns wird durch den Entwurf beschädigt. Die derzeit geltende Mindestlohnanpassungsverordnung, die auf einem Beschluss der Kommission beruht, sieht Anpassungsschritte noch mit Wirkung für das gesamte Jahr 2022 vor und wurde so von der vorherigen Bundesregierung im Verordnungswege verabschiedet.

Die BDA hat zwei Gutachten renommierter Wissenschaftler des Verfassungs- und des Arbeitsrechts vorgelegt, die die großen Bedenken gegen die geplante Form der Mindestlohnanhebung bestätigen und unterstreichen. Eine Übergangsregelung für tarifgebundene Unternehmen oder eine Verschiebung der geplanten Anpassung könnten den verfassungsrechtlich fragwürdigen Eingriff abmildern.

Die geplante Anhebung der Minijobgrenze ist demgegenüber zu begrüßen. Ohne eine Anhebung der Minijobgrenze von heute 450 € auf 520 € wären viele Minijobbende als Folge der gleichfalls geplanten Anhebung des politischen Mindestlohns gezwungen, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, um nicht die Vorteile eines Minijobs zu verlieren. Aus dem gleichen Grund ist auch die geplante Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze sinnvoll und notwendig.

Die Erhöhung der Midijob-Grenze auf einen Monatsverdienst von 1.600 € sollte unterbleiben. Sie verstärkt das Problem der Teilzeitprivilegierung, setzt damit falsche Arbeitsmarktanreize gegen eine Ausweitung der Arbeitszeit und konterkariert so die im Gesetzentwurf genannte Zielsetzung. Statt Midijobs noch stärker zu privilegieren, sollten vielmehr Hindernisse abgebaut werden, die einer Ausweitung der Arbeitszeit entgegenstehen. Deutlich zielführender wären der be-



darfsgerechte Ausbau von Kinder- und Pflegebetreuungsmöglichkeiten, eine Reform der Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung und eine Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V zugunsten der Kombination IV/IV.

Im Einzelnen

Die Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und die weiterhin bestehenden Belastungen durch die Corona-Pandemie machen eine Zeitenwende auch in der Sozialpolitik notwendig. Eingriffe in Tarifautonomie und Planungssicherheit schaden dem notwendigen Vertrauen, das für Wirtschaft und Arbeitsplätze existentiell ist. Der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung sollte daher grundsätzlich überdacht werden. Das gilt auch für das Sozialversicherungsrecht. Vor allem zu zwei im Entwurf enthaltenen Regelungen, die sämtlich nicht durch den Koalitionsvertrag vorgegeben werden, bedarf der Entwurf dringender Korrekturen:

- Midijobs dürfen nicht verteuert werden. Das aber wäre der Fall, wenn wie jetzt vorgesehen bei Midijobs noch stärker von der politisch sonst für richtig erachteten paritätischen Beitragstragung von Arbeitgebern und Beschäftigten abgewichen würde.
- Die Neuregelung darf erst zum 1. Januar 2023 in Kraft treten, weil nur so eine digitale Umsetzung ohne unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand möglich ist.

1. Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Drucksache 20/1408

1. Zu Artikel 1: Änderung des Mindestlohngesetzes

Der vorliegende Gesetzentwurf bedeutet einen Bruch mit dem bisherigen System tarifautonomer Lohnfindung, wie es von Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz (GG) vorgegeben ist. Der Gesetzentwurf zur Mindestlohnanhebung zieht die Frage der angemessenen Lohnfindung zum Schaden der Tarifautonomie an sich. Die grundsätzliche Verantwortung des Einzelnen und des Staates für eine individuelle soziale Absicherung wird zu Unrecht den Betrieben aufgebürdet.

Systembruch mit Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft

In der Begründung des „Tarifautonomiestärkungsgesetzes“, mit dem 2014 erstmals ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt worden ist, hieß es, der Mindestlohn solle vor unangemessenen Niedriglöhnen schützen. „Der Mindestlohn zielt im Unterschied zum Tarifvertrag nicht darauf ab, einen umfassenden Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen. Vielmehr kann und soll der allgemeine Mindestlohn lediglich verhindern, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Arbeitsentgelten beschäftigt werden, die als unangemessen bewertet werden und den in Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes zum Ausdruck kommenden elementaren Gerechtigkeitsanforderungen nicht genügen.“ (BT-Drs. 18/1558 S. 28 ff.).

Der vorliegende Gesetzentwurf vollzieht einen Paradigmenwechsel und definiert den Mindestlohn gänzlich anders: der Mindestlohn soll „zur angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben befähigen“ und es ermöglichen, „über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben“, „für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen“ (BT-Drs. 20/1408 S. 18). Der Gesetzentwurf verweist dabei auf „steigende Lebenshaltungs- und Wohnkosten“ und eine „armutsvermeidende Altersrente“ (BT-Drs. 20/1408 S. 1). Diese Aspekte liegen nicht in der Hand des Arbeitgebers, die Rahmenbedingungen dafür bestimmt der Staat. Es ist Aufgabe des Staates mit geeigneten Maßnahmen bestimmte individuelle soziale Risiken abzusichern. Das kann der Arbeitgeber nicht leisten.



Entscheidungen der Mindestlohnkommission respektieren

Die staatliche Festlegung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns widerspricht der grundlegenden Systementscheidung zur Einführung des Mindestlohns, dass über die Anpassung des Mindestlohns eine staatliche Mindestlohnkommission unter Beteiligung der Sozialpartner entscheidet. Der vorliegende Gesetzentwurf entwertet die bisherige Arbeit der Mindestlohnkommission. Er untergräbt das rechtsstaatliche Vertrauen in die bisherige Anpassungssystematik und eine verlässliche staatsferne, politisch unabhängige, Mindestlohngestaltung.

Die Anpassungssystematik des Mindestlohngesetzes gewährleistet, dass die Lohnfindung und -festsetzung selbst nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht vom Staat bestimmt wird, sondern in erster Linie den Tarifvertragsparteien vorbehalten bleibt. Durch die Einbindung der Sozialpartner in die Mindestlohnkommission wird sichergestellt, dass der Sachverstand der verfassungsgemäß mit der Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen betrauten Tarifpartner in die Mindestlohnentscheidung einfließt. Dies ist ein wichtiger Garant für die Akzeptanz der Entscheidungen der Mindestlohnkommission und sichert die Tarifautonomie vor der staatlichen Mindestlohnfestsetzung ab.

Im Vertrauen auf diese Systematik haben sich die Sozialpartner auf das Anpassungsverfahren zum Mindestlohn eingelassen, in der Mindestlohnkommission mitgewirkt und Verantwortung für die Entwicklung des Mindestlohns übernommen. Die zuletzt auf der Grundlage der Entscheidung der Kommission vom 30. Juni 2020 von der Bundesregierung in Kraft gesetzte aktuelle Anpassungsverordnung sieht Anhebungen des Mindestlohns für die Jahre 2021 und 2022 vor. Der letzte Anpassungsschritt erfolgt zum 1. Juli 2022 auf 10,45 €. Arbeitgeber und Tarifvertragsparteien haben entsprechend kalkuliert, Dispositionen getroffen und Tarifverträge vereinbart. Sie haben darauf vertrauen dürfen, dass während der Geltungsdauer der aktuellen Verordnung keine weiteren Mindestlohnanpassungen erfolgen (können).

Die bewährte Systematik der Mindestlohnfestsetzung durch die Mindestlohnkommission wird durch vorliegenden Gesetzentwurf außer Kraft gesetzt. Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 € zum 1. Oktober 2022 ist ein Widerspruch zu der bereits von der Mindestlohnkommission getroffenen Entscheidung für 2022. Das Vertrauen der Tarifvertragsparteien und Betrieben in die bisherige Anpassungssystematik und Verlässlichkeit der Entscheidungen der Mindestlohnkommission wird entwertet.

Die bei Einführung des Mindestlohns getroffene Systementscheidung, der verfassungsrechtlich gebotene Vertrauensschutz und der Schutz der Tarifautonomie gebieten es, dass der Gesetzgeber den von ihm eingeschlagenen Weg beim Mindestlohn folgerichtig weitergeht. Der Gesetzgeber darf sich nicht durch eine politische Entscheidung zur Höhe des Mindestlohns selbst widersprechen und die Entwicklung des Mindestlohns der Mindestlohnkommission nicht ohne weiteres aus der Hand nehmen. Auch in die von der Kommission getroffene aktuelle Anpassungsentscheidung darf er nicht durch eine vorzeitige gesetzliche Anhebung eingreifen. Vor dem Hintergrund der vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken sollte der Gesetzgeber zumindest von einer Anhebung noch im Jahr 2022 Abstand nehmen.

Eingriff in bestehende Lohnstrukturen verhindern

Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € greift erheblich in bestehende Lohnstrukturen ein und hätte massive Auswirkungen auf das gesamte System der tarifautonomen Lohn- und Tariffindung.

Mit der geplanten Erhöhung wird der gesetzliche Mindestlohn innerhalb eines Jahres um 22 Prozent steigen. Die Mindestlohnanhebung wäre damit so hoch und kurzfristig, wie kein regulärer Tariflohnabschluss dies vorsieht. Laut einer Auswertung des Statistischen Bundesamts würde in der zweiten Jahreshälfte 2022 in mindestens 125 Tarifverträge eingegriffen und mehr



als doppelt so viele Tariflohngruppen (311) direkt verdrängt. Lohngruppen und Lohnstrukturen werden durch den gesetzlichen Mindestlohn direkt außer Kraft gesetzt, obwohl sie gemeinsam mit den Gewerkschaften passgenau für diese Branchen austariert und vereinbart worden sind.

Ein solcher Schlag wird sich negativ auf die Tarifbindung und die Bereitschaft auswirken, weiterhin Tarifverträge auszuhandeln und abzuschließen. Planungssicherheit und Verlässlichkeit – zwei wesentliche Elemente der Tarifautonomie – werden durch eine solche staatliche Vorgehensweise konterkariert. Es stellt sich die Frage, warum tarifliche Mindestlöhne überhaupt noch vereinbart werden sollen, wenn sich der Staat immer wieder in die Lohnfestsetzung einmischt und regelmäßig die untersten Löhne aushebelt. Je mehr der gesetzliche Mindestlohn von unten auf die tariflichen Lohngefüge einzelner Branchen drückt und den Lohnabstand durch kurzfristige und massive Mindestlohnsprünge verkleinert, desto geringer dürfte die Motivation für eigene branchenspezifische Tariflösungen werden.

Gutachten stützen verfassungsrechtliche Bedenken gegen Mindestlohnanhebung

Zwei Gutachten im Auftrag der BDA zur Art und Weise der geplanten außerordentlichen Anpassung des Mindestlohns kommen zu dem Ergebnis, dass die derzeit in dem Gesetzentwurf vorgesehene Art der Anpassung gegen die Art. 9 Abs. 3 GG und den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes verstößt.

Der Verfassungsrechtler Professor Schorkopf stellt in seinem Gutachten fest, dass das Mindestloohnerhöhungsgesetz sehr wahrscheinlich gegen Art. 9 Abs. 3 GG und den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes verstößt. Der Gesetzgeber habe eine Systementscheidung für die bisherige „quasi-tarifautonome Logik“ der Mindestlohnanpassungen, die Einhaltung des bisherigen institutionellen Rahmens unter Beteiligung der Mindestlohnkommission geschaffen, die schutzwürdiges Vertrauen begründet. Die Sozialpartner haben ein verfassungsrechtlich vom Grundsatz des Vertrauensschutzes geschütztes Bestandsvertrauen in die Fortgeltung ihrer Tarifverträge bis wenigstens zum Ablauf der aktuellen zweijährigen Anpassungsperiode am 31. Dezember 2022. Zusätzlich haben die Sozialpartner einen verfassungsrechtlichen Anspruch aus Art. 9 Abs. 3 GG auf Schutz ihres „Autonomievertrauens“. Diese Autonomie gewährleistet den Sozialpartnern, ihre Angelegenheiten selbstständig innerhalb des gesetzlichen Rahmens zu regeln. Gesetzgebungsakte mit Bezug zur Koalitionsfreiheit seien grundsätzlich rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in den Schutzbereich von Art. 9 Abs. 3 GG. Für die mit dem Entwurf verbundenen Grundrechtseingriffe fehle in der Begründung jegliche Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Der Arbeitsrechtler Professor Giesen kommt zu dem Ergebnis, dass das geplante Mindestloohnerhöhungsgesetz sowohl die Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG als auch die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Er stellt fest, dass die bisherige Konzeption des Mindestlohngesetzes, welche auf die Herstellung von Austauschgerechtigkeit im Arbeitsverhältnis ausgerichtet ist, vom Gesetzgeber aufgegeben werden soll. Für die außerordentliche Anpassung des Mindestlohns stellen die Begründungserwägungen des Mindestloohnerhöhungsgesetzes auf die „angemessene Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben“ ab, also auf die Herstellung von Bedarfsgerechtigkeit. Die auf eine Bedarfsgerechtigkeit zielende Mindestlohnfestsetzung sei jedoch gerade kein verfassungsrechtlich zugelassener Orientierungsmaßstab für den Mindestlohn.

Die damit verbundene doppelte Verschiebung im Institutionensystem der Bundesrepublik Deutschland verletzt die Tarifautonomie: zum einen durch eine Verlagerung der Lohnverantwortung weg von den Sozialpartnern hin auf die politischen Parteien, zum anderen durch eine Verlagerung der Unterhaltsverantwortung des Arbeitnehmers auf den Arbeitgeber. Der Staat darf nur insoweit in die Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch die Koalitionen



eingreifen, als er dadurch ein Mindestmaß an Austauschgerechtigkeit im Arbeitsverhältnis sichert und die Koalitionen die Möglichkeiten tarifautonomer Vergütungsgestaltung nicht oder mit nicht hinreichender Verhandlungsmacht wahrnehmen. Der verfassungsrechtlich gebotene Schutz der Tarifautonomie erfordert dafür einen verfassungsgemäßen materiellen Maßstab für die Mindestlohnfestsetzung und ein geeignetes Verfahren unter Beteiligung der Sozialpartner, das den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Sphäre tarifautonomer Vergütungsgestaltung gerade sichert. Diese Voraussetzungen werden nach dem aktuellen Gesetzentwurf nicht erfüllt.

Zeitplan der geplanten Anhebung überdenken

Die geplante Mindestlohnanhebung trifft auf eine derzeit schwierige wirtschaftliche Lage und besondere Krisensituation: Zu der noch nicht ausgestandenen Corona-Pandemie kommt nun der russische Angriffskrieg auf die Ukraine mit seinen Folgen, auch für die deutsche Wirtschaft. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist kaum absehbar. In der derzeitigen konjunkturellen Lage mit all ihren Risiken und Unwägbarkeiten für die weitere Beschäftigungsentwicklung stellt die dritte Mindestlohnanhebung von 15 Prozent in diesem Jahr eine enorme Zusatzbelastung vor allem für kleine und mittlere Betriebe in Deutschland dar. Im Oktober 2022 wird das Mindestlohniveau 25 Prozent über dem Vorjahr liegen. Keine Gewerkschaft fordert in dieser Zeit eine solch hohe Lohnsteigerung. Die vollkommene Negierung der aktuellen wirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung durch das Beharren auf einem im Wahlkampf versprochenen Anhebungstermin in diesem Jahr und die Nichtberücksichtigung von möglichen Überganslösungen wie bei Einführung des Mindestlohns ist vollkommen unverantwortlich.

Die aktuelle Situation unterscheidet sich auch deutlich von der Phase der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015, die von einer mehrjährigen Hochkonjunkturphase geprägt war. Dass sich vor 2015 prognostizierte negative Szenarien auf dem Arbeitsmarkt damals nicht in vollem Umfang realisiert haben, ist keine Garantie, dass die nun geplante Anhebung keine negativen Folgen entfalten wird. Deutschland braucht eine starke Wirtschaft. Die Bundesregierung sollte daher zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft überdenken. Die Anhebung des Mindestlohns muss daher auch vor dem Hintergrund der aktuellen Lage auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

Bestandsdauer der Mindestlohnanhebung zur kurz

Laut der bisherigen Anpassungssystematik wird in einem zweijährigen Turnus über die Entwicklung des Mindestlohns entschieden. Hätte die Mindestlohnkommission turnusgemäß in diesem Jahr eine Anpassung beschlossen, würde diese Entscheidung den Zeitraum Januar 2023 bis Ende 2024 betreffen. Im Widerspruch dazu hätte die nach dem vorliegenden Gesetzentwurf geplante Mindestlohnfestlegung für gerade einmal 15 Monate Bestand. Über den nächsten Erhöhungsschritt soll die Mindestlohnkommission bis zum 30. Juni 2023 mit Wirkung zum 1. Januar 2024 entscheiden.

Eine Überforderung der Betriebe durch mehrere Lohnsprünge innerhalb kurzer Zeit und vor dem Hintergrund einer höchst unsicheren Wirtschaftslage muss vermieden werden. Hinzu kommt, dass der gesetzliche Mindestlohn durch eine zu kurze Bestandskraft der jeweiligen Anpassungsperiode Gefahr läuft, Tarifiergebnisse ständig zu überholen und Tarifverhandlungen wesentlich vorzuprägen. Die Eingriffswirkung in bestehende Tarifverträge und die tarifautonome Lohnfindung wird dadurch erheblich verschärft. Im Hinblick auf die Tarifautonomie und im Gleichklang mit der gesetzlichen Anpassungssystematik darf die nächste Entscheidung der Mindestlohnkommission nicht vor dem 30. Juni 2024 und eine Anhebung des Mindestlohns nicht mit Wirkung vor dem 1. Januar 2025 erfolgen.



Übergangsregelung für bestehende Tarifverträge erforderlich

Zum Schutz der Tarifautonomie sollte gesetzlich eine Übergangsregelung für bestehende Tarifverträge geregelt werden. Über 400 tarifliche Vergütungsgruppen und über einhundert Tarifverträge sehen derzeit Lohngruppen unter 12 € vor. Diese würden durch die Anhebung obsolet gemacht. Dies gilt teilweise auch für tarifliche Branchenmindestlöhne, die nach dem AEntG, dem TVG oder dem AÜG allgemeinverbindlich erklärt worden sind. Planungssicherheit ist einer der wichtigsten Gründe für Tarifbindung. Sie wird aber durch die Aufhebung tarifvertraglich vereinbarter Lohnstrukturen konterkariert und das Vertrauen der Tarifpartner in den Bestand der von ihnen ausgehandelten Ergebnisse und die staatsferne Lohngestaltung schwer beschädigt. Der Gesetzgeber sollte eine Übergangsregelung für Tarifverträge vorsehen und den Tarifpartnern eine Möglichkeit bieten, die Lohnhöhe von 12 € auf tarifautonomen Weg zu erreichen. Eine Übergangsregelung kann die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die geplante Anhebung zwar nicht ausräumen, aber ihre Auswirkungen auf die Tarifautonomie jedenfalls abmildern.

Umsetzbarkeit von tariflichen Arbeitszeit- und Wahlmodellen sicherstellen

Das MiLoG geht im Grundsatz von einem Stundenlohn und einem monatlichen Abrechnungszeitraum aus. Die Regelung in § 2 MiLoG zur Fälligkeit des Mindestlohns bei einer Arbeitszeitkonten-Vereinbarung sieht zwar Abweichungsmöglichkeiten vor, ist für die betriebliche Praxis aber häufig zu starr. Vor allem bei flexiblen Arbeitszeitmodellen und Teilzeitbeschäftigung kommt es häufig zu Schwankungen bei der Arbeitszeit und damit einhergehend der Ermittlung des Mindestlohns. § 2 MiLoG setzt voraus, dass die Stunden auf ein schriftlich vereinbartes Arbeitszeitkonto eingestellt werden und spätestens nach 12 Kalendermonaten ausgeglichen werden. Problematisch ist auch die Begrenzung der zulässigen Anzahl der monatlich einstellbaren Mehrarbeitsstunden (eingestellte Stunden dürfen maximal 50 v.H. der vertraglich vereinbarten Arbeitsleistung übersteigen). Für darüberhinausgehende Stunden gilt wiederum die allgemeine Fälligkeitsregelung des Mindestlohngesetzes.

Diese Regelungen des Mindestlohngesetzes lassen sich teilweise nicht mit tariflich vereinbarten Arbeitszeitmodellen in Einklang bringen, z. B. lassen sich sog. tarifliche Wahlmodelle mit unterschiedlichen Arbeitszeiten vor diesem Hintergrund kaum rechtssicher umsetzen. Bei diesen Modellen können Beschäftigte wunschgemäß bspw. zwischen einer Entgelterhöhung und zusätzlichen freien Tagen oder einer Arbeitszeitverkürzung wählen. Die vertraglich vereinbarte (Soll-)Arbeitszeit bleibt dabei gleich, die tatsächlich geleistete Arbeitszeit ist aber geringer. Daneben werden auch Teilzeitarbeitsverhältnisse zum Teil durch die Fälligkeits-Regelungen beschränkt, so dass Wunsch der Beschäftigten und mögliche Ausgestaltung nach dem Mindestlohngesetz auseinander gehen. Hier sollte nachgebessert werden, um die Flexibilität der Beschäftigten nicht einzuschränken und eine Umsetzbarkeit der von Tarifpartnern ausgehandelten Tarifverträge zu gewährleisten. Daher sollte die bestehende gesetzliche 50 %-Regel, ebenso wie die Beschränkung des Ausgleichs-Zeitraums auf 12 Monate gestrichen werden. Dies würde auch die bürokratischen Belastungen durch notwendige Schattenrechnungen deutlich reduzieren.

Dokumentationspflichten für geringfügige Beschäftigung vereinfachen

Die nach dem MiLoG bestehenden Aufzeichnungspflichten stellen einen massiven Verwaltungsaufwand gerade bei den eigentlich unbürokratischen Minijobs dar. Die Verpflichtung, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen, steht in keinem sinnvollen Verhältnis zum Umfang eines Minijobs. Die Aufzeichnungspflichten sollten daher, wie bereits für mobile Tätigkeiten nach der Mindestlohnaufzeichnungsverordnung, auf die Dauer der täglichen Arbeitszeit beschränkt werden.



2. Zu Artikel 2: Änderung der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung

Die in der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV) zur Befreiung von den Aufzeichnungspflichten nach dem MiLoG vorgesehenen Entgeltgrenzen stellen eine hohe Hürde dar, die Arbeitgebern in vielen Fällen keine Erleichterung bieten. Die Entgeltgrenzen in § 1 Abs. 1 S. 1 MiLoDokV wurde durch Zugrundelegung der pro Monat maximal zulässige Arbeitszeit (inklusive einer zulässigen Nutzung von Sonntagsarbeitszeit) multipliziert mit dem Mindestlohn errechnet. Die Begründung geht dabei auch für die vorgesehene Anhebung von einer täglichen Arbeitszeit von 12 Stunden an 29 Tagen pro Monat aus (348 Stunden pro Monat). Nur in diesem Fall wird die in § 1 Abs. 1 S. 1 vorgesehene Entgeltschwelle erreicht. Diese Rechnung entspricht nicht der betrieblichen Realität und sollte deshalb nicht zum Maßstab für eine Erleichterung der Dokumentationspflichten gemacht werden. Die Schwellenwerte müssen sich an üblichen Arbeitszeiten orientieren.

Schwellenwerte absenken und zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten differenzieren

Erschwerend kommt hinzu, dass die Regelung keine Differenzierung zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten vorsieht. Für Teilzeitbeschäftigte wird nicht berücksichtigt, dass die reduzierte Arbeitszeit auch zu einem geringeren Entgelt führt und eine Grenze von 4.176 € auch bei einem Entgelt über 12 € praktisch kaum zu erreichen ist. Für Teilzeitbeschäftigte bietet die Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung somit vielfach keinerlei Erleichterung von den Bürokratiepflichten nach dem Mindestlohngesetz.

3. Zu Artikel 7: Änderung des Vierten Sozialgesetzbuches

Die Anhebung der Minijobgrenze auf 520 € ist zwingend geboten, denn sonst wären viele Minijobbende als Folge der gleichfalls geplanten Anhebung des politischen Mindestlohns auf 12 € gezwungen, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, um nicht die Netto-Einkommens-Vorteile ihres Minijobs zu verlieren. Allerdings lässt sich durch die Anhebung der Minijobgrenze auf 520 € nicht ausschließen, dass es durch den politischen Mindestlohn im Bereich der geringfügigen Beschäftigung zu negativen Beschäftigungseffekten kommt.

Anhebung der Minijobgrenze auf 520 € geboten

Eine Anhebung der Minijobgrenze ist auch deshalb überfällig, um der Lohn- und Gehaltsentwicklung seit 2013 Rechnung zu tragen. Die jetzt vorgesehene Anhebung um 15,6 % fällt vor diesem Hintergrund gering aus, da der zwischenzeitliche Anstieg der Löhne und Gehälter bei mehr als 20 % liegt.

Geringfügigkeitsgrenze an die Verdienstentwicklung anpassen

Die Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze ist zu begrüßen, denn mit ihr wird künftig meist verhindert werden können, dass geringfügig Beschäftigte, die die Geringfügigkeitsgrenze voll ausschöpfen, bei Lohn- und Gehaltssteigerungen ihre Arbeitszeit reduzieren, um nicht die Netto-Einkommens-Vorteile einer geringfügigen Beschäftigung zu verlieren. Vielmehr können sie ihre bisherige Arbeitszeit beibehalten und damit an den Lohn- und Gehaltssteigerungen durch einen höheren Verdienst teilhaben.

Midijobgrenze nicht anheben – falsche Anreize gegen längeres Arbeiten vermeiden

Die Erhöhung der Midijob-Grenze auf einen Monatsverdienst von 1.600 € sollte unterbleiben. Sie ist eine Belohnung für Beschäftigte, die wenig arbeiten. Sie begünstigt ausschließlich Teilzeitbeschäftigte, denn Vollzeitbeschäftigte haben stets ein höheres Entgelt. Dabei sollten mit Blick auf den Arbeits- und Fachkräftemangel alle Anreize so gesetzt werden, dass möglichst viele Beschäftigte in Vollzeit oder zumindest vollzeitnah arbeiten. Bei einem durchschnittlichen Stundenlohn reicht der geplante neue Midijobbereich bis zu 19 Wochenstunden, selbst zu den geplanten neuen Mindestlohnkonditionen endet der Midijobbereich knapp oberhalb von 30 Wochenstunden. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Erwerbstätigen in



Deutschland liegt derzeit bei knapp 35 Wochenstunden. Midijobs begünstigen daher gerade nicht geringverdienende Vollzeitbeschäftigte, sondern allein Teilzeitbeschäftigte – auch mit hohen Stundenverdiensten.

Die jetzt geplanten Neuregelungen sorgen für zusätzliche Fehlanreize gegen eine Ausweitung der Arbeitszeit, da die Beitrags- und Rentenvorteile der Midijobs nur für Teilzeittätigkeiten gelten und umso größer ausfallen, je weniger ein Beschäftigter arbeitet. Die Midijobgrenze sollte daher nicht angehoben werden.

Beispiel: Die Hälfte mehr arbeiten, doppelt so viele Sozialversicherungsbeiträge zahlen

Eine Teilzeitbeschäftigte arbeitet 16 Stunden zu einem Stundenlohn von 15 €. Ihr monatlicher Bruttolohn beträgt rd. 1.040 €. Würde die Neuregelung in Kraft treten, müsste die Beschäftigte rd. 153 € Sozialversicherungsbeiträge entrichten (ihr Arbeitgeber 228 €).

Zum Vergleich: Würde sie nun ihre Arbeitszeit bei gleichem Stundenlohn auf 24 Stunden erhöhen, wäre ihr monatlicher Bruttolohn 1.560 €. Sie müsste dann rd. 306 € Sozialversicherungsbeiträge entrichten (ihr Arbeitgeber rd. 312 €). Während sich ihr Bruttolohn entsprechend ihrer Arbeitszeitausweitung um 50 % erhöht, stiegen unter der geplanten Neuregelung ihre Sozialversicherungsabgaben dann um 100 %.

Eine Ausweitung der Arbeitszeit würde im neuen Übergangsbereich unattraktiv sein, da es zu einer progressiven Wirkung bei den Sozialversicherungsbeiträgen käme. Dies wird noch verstärkt durch die progressiv wachsende Steuerbelastung: Arbeitet die Teilzeitbeschäftigte 16 Stunden, beträgt ihr Nettostundenlohn rd. 12,80 €. Weitet die Teilzeitbeschäftigte ihre Arbeitszeit auf 24 Stunden aus, würde ihr Nettostundenlohn dann nur noch rd. 11,40 € betragen.

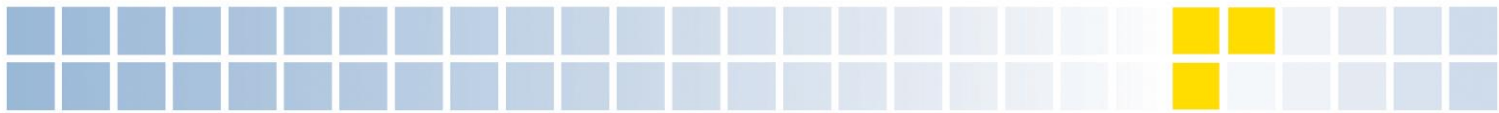
Mit einer Ausweitung der Midijobgrenze würde der Gesetzgeber die bereits heute geltende Teilzeitprivilegierung im Midijobbereich noch weiter verstärken. Dies konterkariert die Zielsetzung des Entwurfs, Anreize für eine Ausweitung der Arbeitszeit zu setzen.

Die mit einer neuerlichen Ausweitung der Midijobs verbundenen Beitragsausfälle würden den Druck auf die Beitragssätze weiter erhöhen und müssten vor allem von den Vollzeitbeschäftigten (auch Mindestlohnbeschäftigten) und ihren Arbeitgebern finanziert werden. Midijobs sind zudem unfair, weil Midijobber für jeden von ihnen gezahlten Beitrags-Euro höhere Rentenleistungen erhalten als sonstige Beschäftigte.

Midijobs nicht verteuern: Keine weitere Abkehr von der paritätischen Finanzierung

Bereits heute sind die Arbeitgeber der größte Financier des Sozialstaates, wie das von der Bundesregierung veröffentlichte Sozialbudget jedes Jahr aufs Neue bestätigt. Bereits die jetzt geplante Erhöhung der Midijob-Grenze auf einen Monatsverdienst von 1.600 € wäre eine weitere Lastenverschiebung auf die Arbeitgeber, da sie schon heute bei Midijobs höhere Beiträge als die Beschäftigten zahlen, denn von den Beitragsvorteilen bei Midijobs profitieren allein die Beschäftigten, nicht dagegen die Arbeitgeber.

Die nun darüber hinaus geplante Lastenverschiebung auf die Arbeitgeber würde sogar dazu führen, dass sich die Sozialversicherung noch weiter von einer paritätischen Finanzierung von Arbeitgebern und Beschäftigten entfernt. Der Beitragssatz der Arbeitgeber würde bei Midijobs von derzeit rund 20 % auf bis zu 28 % steigen, während sie bei den Midijobbenden auf bis zu Null sinken würde.



Beispiel:

Bei einem Midijob mit einem Gehalt von 680 € würde der Beschäftigtenanteil am Sozialversicherungsbeitrag künftig rd. 47 € betragen. Dagegen müsste der Arbeitgeber mehr als das Dreifache (rd. 170 €) entrichten.

Einschließlich der zum Ausgleich der Mindereinnahmen der Sozialversicherung notwendigen Beiträge würden die Arbeitgeber durch die geplanten Neuregelungen um mehr als eine Milliarde Euro zusätzlich belastet und die Beschäftigten in gleicher Höhe entlastet. Damit würde – ohne dass es dafür eine Vereinbarung im Koalitionsvertrag gibt – eine weitere Abkehr von der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherung zu Lasten der Arbeitgeber beschlossen. Dabei haben SPD und Grüne das von ihnen in der letzten Legislaturperiode gemeinsam verabschiedete GKV-Versichertenentlastungsgesetz noch ausdrücklich mit der Notwendigkeit der Rückkehr zu einer paritätischen Finanzierung der Sozialversicherung begründet. In einem eigenen Antrag hatten die Grünen sogar noch extra betont, wie wichtig es sei, dass der nach 1951 für über 50 Jahre geltende Grundsatz der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherung künftig wieder gilt (BT-Drucksache 18/7241). Wenn die im Entwurf vorgeschlagene weitere Abkehr von der paritätischen Finanzierung dennoch so beschlossen würde, würden sich die damaligen Beteuerungen als hohle Phrasen erweisen.

Es gibt auch keinen vernünftigen Grund, wieso Midijobs für Arbeitgeber teurer sein sollten als sonstige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zudem wirkt die Beitragsentlastung der Beschäftigten im Midijobbereich hinsichtlich der gewünschten Ausweitung der Arbeitszeiten sogar kontraproduktiv, weil die Grenzbelastung für die Beschäftigten bei zusätzlicher Arbeit so deutlich steigt: Während Beschäftigte im Bereich sonstiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung rd. 20 % Beiträge auf jeden Hinzuverdienst zahlen müssen, sind es bei den Midijobs rd. 30 %.

Nicht überzeugend ist auch der Hinweis in der Gesetzesbegründung, es solle an der Grenze von Mini- zu Midijobs keinen „Belastungssprung“ geben. Denn Tatsache ist, dass Beschäftigte bei einem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze für lediglich 45 € Monatsbeitrag vollen Sozialversicherungsschutz in allen Zweigen der Sozialversicherung erwerben – einschließlich der Absicherung von Ehepartner und Kindern. Zudem werden die niedrigen Beiträge sogar noch auf Kosten der übrigen Beitragszahler in der Rentenversicherung so bewertet, als wären es volle Beiträge. Warum dieser sehr umfassende Schutz nicht zumindest 45 € bzw. 10 % des Verdiensts kosten darf und künftig sogar für weniger als 1 € Monatsbeitrag (!) zu haben sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Dies gilt auch deshalb, weil auch die über eine Million rentenversicherungspflichtigen Minijobber heute Beiträge zur Rentenversicherung zahlen und nicht begründbar ist, warum sie für einen geringeren Sozialversicherungsschutz als Midijobber teilweise höhere Beiträge zahlen sollten.

Sachlich geboten wäre, bei Midijobs – so wie bei allen anderen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen – eine paritätische Beitragstragung von Arbeitgebern und Beschäftigten vorzusehen. Zumindest sollte die ohnehin schon bestehende Mehrbelastung der Arbeitgeber im Midijobbereich nicht noch stärker ausgeweitet werden und zumindest der Status quo gewahrt bleiben.

Die Neuausgestaltung des Midijobbereichs würde zudem auch eine nicht nachzuvollziehende Ungleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hinsichtlich ihrer Rentenansprüche bedeuten.

Beispiel: 20 % höhere Beiträge – 10 % niedrigere Rentenanwartschaften

Für einen Minijobber mit einem Verdienst von 500 € muss der Arbeitgeber 75 € Rentenversicherungsbeiträge entrichten. Entscheidet sich der Minijobber seinen Eigenbeitrag von 18 € in die



Rentenversicherung einzubezahlen, würde er einen Rentenanspruch von rd. 0,15 Entgeltpunkten erlangen.

Zum Vergleich: Für einen Midijobber zu einem Verdienst von 550 € müsste der Arbeitgeber zukünftig 65,90 € an die Rentenversicherung entrichten. Der Midijobber selbst müsste 8,27 € verbeitragen und würde einen Rentenanspruch von rd. 0,17 Entgeltpunkten erhalten.

Ein Minijobber würden also 20 % höhere Beiträge bezahlen als der Midijobber, und damit dennoch eine über 10 % niedrigere Rentenanswartschaft erhalten.

Tatsächliche Hindernisse für Ausweitung der Arbeitszeit abbauen

Die im Entwurf zu Recht formulierte Zielsetzung, Anreize für eine Ausweitung der Arbeitszeit zu erreichen, wird mit den geplanten Neuregelungen im Übergang vom Minijob- zu Midijob nicht gelingen. Das gilt schon deshalb, weil viele Minijobs sich aufgrund der ausgeübten Tätigkeiten nicht eignen, um in eine Beschäftigung mit größerem Stundenumfang ausgeweitet zu werden (z. B. Zeitungsausträger, Aushilfstätigkeiten in den Tagesrandstunden oder am Wochenende in der Gastronomie, im Handel etc.) bzw. oftmals fehlt bei Minijobbern auch das Interesse daran (gerade bei Schüler und Schülerinnen, Studierenden, Rentnerinnen und Rentnern). Zudem lässt sich allein mit beitragsrechtlichen Änderungen ohnehin kein gleitender Übergang zwischen Mini- und Midijobs erreichen, weil sich hierdurch nichts am steuerlichen Belastungssprung ändert, zu dem es oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze bei allen steuerpflichtigen Minijobbern kommt.

Um eine Ausweitung der Arbeitszeit von Beschäftigten über den Mini- und Midijobbereich hinaus zu fördern, sollte der Gesetzgeber vielmehr die tatsächlichen Hindernisse für die Ausweitung von Arbeitszeit abbauen.

- ***Betreuungsinfrastruktur bedarfsgerecht ausbauen***

Die Angebote von Ganztagsbetreuungsangeboten in Kita und Schule sowie der Ausbau von Tagespflegeangeboten sollten bedarfsgerecht ausgebaut werden, um Eltern und pflegenden Angehörigen zu ermöglichen, mehr zu arbeiten. Die noch immer in weiten Teilen unzureichende Betreuungsinfrastruktur für Kinder und pflegebedürftige Angehörige erschwert eine gewünschte Ausweitung des Arbeitsangebots. Nach Berechnungen des IW Köln fehlten im Jahr 2020 beispielsweise allein 342.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige.

- ***Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung reformieren***

Die Hinzuverdienstgrenzen in der Grundsicherung müssen so verändert werden, dass es sich auch für Bezieher von Grundsicherung lohnt, mehr als nur einen Minijob auszuüben, und der Wechsel in eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung attraktiver wird. Wer Grundsicherung bezieht, hat häufig kaum einen finanziellen Anreiz mehr als nur wenige Stunden pro Woche in einem Minijob zu arbeiten. Denn ein höherer Hinzuverdienst wird zum Teil sogar vollständig auf die Grundsicherung angerechnet. So erhöht ab einem monatlichen Hinzuverdienst von 100 € jeder zusätzlich verdiente Euro das verfügbare Einkommen nur noch um 20 Cent. Bei höheren Hinzuverdiensten findet zum Teil sogar eine vollständige Anrechnung statt.

- ***Steuerklassenkombination IV/IV bei Ehen zur Regel machen***

Nach wie vor wird in Ehen das höhere Einkommen meist nach Steuerklasse III und das niedrigere Einkommen meist nach Steuerklasse V versteuert. Die hohen Abzüge in der Steuerklasse V führen jedoch dazu, dass für die betroffenen Zweitverdienenden nicht sichtbar wird, dass sich ihre Arbeit finanziell lohnt. Das liegt daran, dass in Steuerklasse V die im unterjährigen Lohnsteuerabzugsverfahren erfolgenden Steuerabzüge deutlich höher sind, als es der anteiligen Steuerlast dieses Einkommens nach der Veranlagung entspricht. Um der verbreiteten Annahme, dass sich zusätzliche Arbeit kaum lohnt, ein Ende zu bereiten,



sollte künftig die Steuerklassenkombination III/V entfallen. Stattdessen sollte für alle Ehepartnerinnen und -partner die Steuerklassenkombination IV/IV gelten, verbunden mit der Möglichkeit, die Vorteile des Ehegattensplittings im Wege des sog. Faktorverfahrens zu nutzen. Damit würde erreicht, dass die Einkommen der Ehepartnerinnen und -partner im Lohnsteuerabzugsverfahren entsprechend ihrem Anteil am gemeinsamen Einkommen belastet würden. Der Eindruck, dass sich ein Zweitverdienst aufgrund der hohen Steuerlast kaum lohnt, könnte damit künftig gar nicht erst entstehen. Zu Recht ist diese Änderung nun auch nach dem Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 (S. 115) vorgesehen.

Beitragssatzdruck macht Strukturreformen der Sozialversicherungen noch dringender

Nach dem Entwurf wird die geplante Neuregelung für die Sozialversicherung zu jährlichen Mindereinnahmen in einer Größenordnung von 800 Mio. € führen. Ein solcher Beitragsausfall bewirkt rechnerisch einen Beitragssatzanstieg um einen halben Zehntelprozentpunkt. Damit müsste der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz rechnerisch von zuletzt 39,95 % auf 40,00 % steigen. Der zusätzliche Beitragssatzdruck durch die geplante Neuregelung macht notwendige Strukturreformen in der Sozialversicherung damit noch dringender.

Zulässigkeit eines Überschreitens der Entgeltgrenze nicht beschränken

Die vorgesehene Beschränkung zulässiger gelegentlicher und unvorhergesehener Überschreitungen der Geringfügigkeitsgrenze sollte unterbleiben, da hiermit für die Betriebe die Möglichkeiten eingeschränkt werden, um auf unvorhersehbare Ereignisse, wie z. B. einen unerwarteten hohen Krankenstand, angemessen reagieren zu können. Gerade in der aktuellen Pandemie zeigt sich einmal wieder, wie wichtig solche Flexibilitätspuffer sind. Zudem haben sich die heutigen Regelungen, die bereits hinreichend wirksame Vorkehrungen zur Missbrauchsvermeidung enthalten, in der Praxis bewährt.

Digitale Umsetzung der geplanten Änderungen mitdenken

Auch bei diesem Gesetzesvorhaben muss die digitale Umsetzung gleich mitgedacht werden. Die notwendigen Anpassungen der Entgeltabrechnungsprogramme an die geplanten Regelungen sind erheblich: Es sind nicht nur Konzepte, Codierung, Test und Dokumentation für die veränderten Berechnungen erforderlich, sondern auch eine sichere Abgrenzung zur Verwendung alter/neuer Berechnungen. Zudem fallen für die neuen Parameter und Berechnungen auch neue Dokumentationspflichten im Rahmen der untergesetzlichen Festlegungen zum Sozialversicherungsbeitragseinzug an. Nach aller Erfahrung bedarf es eines Zeitraums von einem halben Jahr nach Beschlussfassung eines Gesetzes, bis die zur Umsetzung von gesetzlichen Änderungen erforderliche Entgeltabrechnungssoftware den Arbeitgebern zur Verfügung steht. Ein solcher zeitlicher Vorlauf ist auch sinnvoll, weil nur dann sichergestellt ist, dass die Programme auf einem hohen Qualitätsniveau angepasst werden, sie rechtzeitig auf alle Arbeitgeber bzw. Abrechnungsstellen verteilt werden können und von Anfang an stabil laufen. Auf diesen Vorlauf-Zeitraum haben die Arbeitgeber auch keinen Einfluss, weil sie von Gesetzes wegen auf gesondert zertifizierte Entgeltabrechnungssysteme angewiesen sind und die IT-technisch erforderlichen Anpassungen damit nicht selbst vornehmen können. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Updates der Entgeltabrechnungsprogramme in festen Zyklen jeweils zum 1. Januar und zum 1. Juli eines jeden Jahres erfolgen und unterjährig Änderungen in den Entgeltabrechnungsprogrammen stets zu höherem Aufwand und finanziellen Lasten führen. Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, dass die geplanten Änderungen erst zum 1. Januar 2023 erfolgen.

Auch die Deutsche Rentenversicherung verweist auf die Notwendigkeit einer Verschiebung des Inkrafttretens. Um die Umsetzung der sehr komplexen Neuregelungen verlässlich meistern und sie nahtlos digital abbilden zu können, muss laut Rentenversicherung ein ausreichender Vorlauf – d. h. mindestens sechs Monate – zwischen der Verkündung und dem Inkrafttreten des Gesetzes eingeplant werden. Hinzu kommt, dass ein unterjähriges Inkrafttreten zusätzliche Erschwernisse, Aufwände und Kosten für alle Beteiligten mit sich bringt, die vermieden werden können,



wenn die Regelungen erst zum 01. Januar 2023 in Kraft treten. Auch die perspektivisch wiederkehrenden Anpassungen sollten laut Rentenversicherung jeweils nur zum Jahresbeginn vorgenommen werden.

II. Antrag der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/1503

Zu Nr. 1: Abschaffung der Minijobs

Minijobs entsprechen in aller Regel den Wünschen der Beschäftigten und sorgen für Flexibilität am Arbeitsmarkt. Sie helfen gerade kleinen Unternehmen in besonderen Situationen, z. B. bei einer ungewöhnlichen Lage der Arbeitszeit, besonderen Kundenwünschen, bei schwankendem Arbeitsanfall, Beschäftigung passgenau zu organisieren. Eine Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Stellen kommt in der Regel – auch aus rein praktischen Gründen – nicht in Frage. Dies gilt z. B. für den stundenweisen Sonntagsverkauf von Brötchen, die Reinigung von Büros und Läden in Randzeiten, ebenso wie für die Abfederung von punktuellen Nachfragespitzen in der Gastronomie, dem Hotelgewerbe, dem Handel und der Personenbeförderung sowie der zeitgerechten Zustellung von Zeitungen durch Zeitungsboten.

Eine Abschaffung von Minijobs wäre auch nicht im Sinne der Beschäftigten. Viele Minijobbenenden nutzen die Möglichkeit, sich ohne Steuer- und Beitragsabzüge etwas hinzuverdienen. Dies gilt insbesondere für Schülerinnen und Schüler, Studierende und Rentenbeziehende. Minijobs sind zudem ein Weg, um den (Wieder-)Einstieg in Beschäftigung zu schaffen. Fast jeder dritte geringfügig Beschäftigte nimmt im Anschluss an den Minijob eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf, nach Angaben der Minijobzentrale mehr als 40 % davon beim selben Arbeitgeber. Minijobs helfen zudem Schwarzarbeit einzudämmen. Ohne Minijobs würde das Ausmaß der Schattenwirtschaft deutlich ansteigen. Nach aktuellen Schätzungen von Schneider/Boockmann trägt allein die von der Ampel-Koalition vereinbarte Anhebung der Minijobgrenze auf 520.- € zu einer Minderung der Schattenwirtschaft um 2,6 Mrd. € und somit um knapp ein Prozent des gesamten für das Jahr 2022 prognostizierten Umfangs der Schattenwirtschaft bei.

Anstatt die Minijobs zu bekämpfen, sollten besser die Ursachen dafür angegangen werden, dass viele Beschäftigte oftmals nur einen Minijob ausüben wollen. Insbesondere sollten die Übergänge in vollsozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch

- den bedarfsgerechten Ausbau der Kinder- und Pflegebetreuungsinfrastruktur,
- eine Reform der Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung sowie
- eine Streichung der Steuerklassenkombination III/V

verbessert werden.

Zu Nr. 2: Arbeitszeiterfassung

Die in dem Antrag vorgesehenen Verschärfungen bei der Arbeitszeiterfassung stellen eine erhebliche Mehrbelastung für Unternehmen dar. Eine Pflicht zur Einführung eines Arbeitszeiterfassungssystems bedeutet für Unternehmen und Betriebe zusätzlichen Verwaltungsaufwand und weitere Kosten – zusätzlich zu dem Aufwand und den Kosten, die bereits durch die Umsetzung des Mindestloohnerhöhungsgesetzes auf Arbeitgeber zukommen. Die in einem „ersten Schritt“ vorgesehene Ausdehnung der Aufzeichnungspflichten nach der GSA-Fleisch auf alle Branchen nach § 2a SchwarzArbG und auf Minijobs belastet diese eigentlich unbürokratisch gedachte Beschäftigungsform und steht in keinem sinnvollen Verhältnis zum Umfang einer geringfügigen Beschäftigung. Das gilt entsprechend für eine Ausweitung der Aufzeichnungspflichten nach § 19 AEntG und § 17c AÜG.

Zu Nr. 3: jährliche Mindestlohnanpassung anhand des Medianlohns nicht sachgerecht

Die bisherige Anpassungssystematik bei der Mindestlohnentwicklung hat sich bewährt. Davon sollte nicht abgewichen werden. Die Mindestlohnentwicklung ist ein Abbild der Ergebnisse aller



Sozialpartnerverhandlungen in Deutschland unter zusätzlicher Berücksichtigung der konjunkturellen Lage und der Entwicklungen am Arbeitsmarkt. Dies ist ein geeigneter, die Tarifautonomie und die Beschäftigung in besonderem Maße schützender, Maßstab für die Mindestlohnentwicklung.

Die angestrebten 60 % des Medianlohns als Richtwert für eine jährliche Anpassung des Mindestlohns sind dagegen verfehlt. Eine Orientierung am mittleren Lohn widerspräche dem Mindestlohn als Mindestschutz. Dabei wird zudem übersehen, dass es in Deutschland einen hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten gibt. Der hier zugrunde gelegte Medianlohn basiert jedoch ausschließlich auf den Vollzeitbeschäftigten, weshalb die Verknüpfung mit dem Medianlohn den gesetzlichen Mindestlohn und die Risiken für das Beschäftigungsniveau unverhältnismäßig ansteigen lassen würde. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn, der auch für einfache Tätigkeiten betriebswirtschaftlich abbildbar sein muss, kann immer nur eine untere Haltelinie darstellen.

Die Beurteilung der Mindestlohnhöhe anhand des Medianlohns hat zudem kaum Aussagekraft: Zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Mindestlohn in Europa liegen über zehn Euro. In einem Großteil der EU-Länder liegt der Mindestlohn derzeit unter 50 Prozent des Medianlohns. Dazu gehören auch die Länder mit den höchsten Mindestlöhnen in Europa – die Niederlande, Irland und Belgien. Selbst der europäische Spitzenmindestlohn in Luxemburg mit 13,05 € liegt unter 60 % des nationalen Medianlohns. Portugal überschreitet hingegen mit einem Mindeststundenlohn von 4,25 € bereits die 60 Prozent-Linie zum Medianlohn. (WSI, 2022).

Zu Nr. 4: Mindestlohn darf nicht zu neuen Arbeitsmarkthürden führen

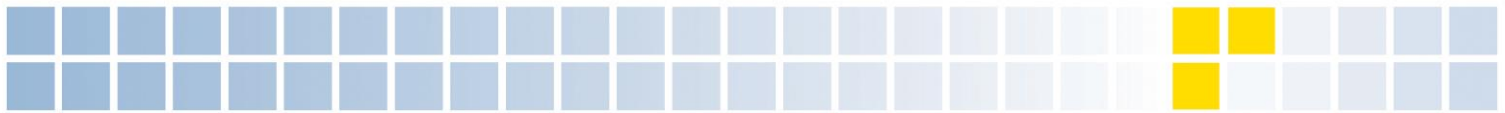
Die Ausnahmen von der Mindestlohnpflicht müssen bestehen bleiben. Sie gewährleisten die Integration bestimmter Personengruppen in den Arbeitsmarkt, die oftmals nicht unerhebliche Schwierigkeiten beim (Wieder-)Einstieg in das Arbeitsleben haben. Für Menschen, deren Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert ist, darf der gesetzliche Mindestlohn keine zusätzliche Hürde sein. Es müssten daher weitere sinnvolle Differenzierungen zugelassen werden, um den geringeren Beschäftigungschancen bestimmter Personengruppen Rechnung zu tragen. Die derzeit bestehende Ausnahme für Langzeitarbeitslose sollte bspw. nicht abgeschafft, sondern vielmehr auf zwölf Monate und weitere Personengruppen, etwa Menschen mit Fluchthintergrund ausgedehnt werden.

Auch für Praktika sollten die bestehenden Ausnahmetatbestände erhalten und vereinfacht werden. Die Abgrenzung der verschiedenen Arten von Praktika birgt Schwierigkeiten und führt zu einer Rechtsunsicherheit in den Betrieben. Das zeigt das zurückgehende Angebot an Praktika und die Verkürzung der Praktikumsdauer. Die Entwicklung widerspricht auch dem Ziel, dass Studierende berufsqualifizierende praktische Kompetenzen erlangen sollen. Um diese Möglichkeit zu erhalten und das Engagement von Unternehmen im Rahmen von Praktika und Ausbildung zu fördern, müssen entsprechende Ausnahmen vom Mindestlohn zugelassen werden.

Zu Nr. 5: Anrechnungsgrundsätze beim Mindestlohn erhalten

Zulagen und Zuschläge müssen auch weiterhin auf den gesetzlichen Mindestlohn anrechenbar bleiben. Die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Anrechnung von bestimmten Entgeltbestandteilen und Sachleistungen auf den Mindestlohn haben sich bewährt und entsprechen den Bedürfnissen der Beteiligten. Leistungen, die im Gegenseitigkeitsverhältnis für geleistete Arbeit gezahlt werden, können danach auf den gesetzlichen Mindestlohn angerechnet werden. Zuschläge, die gesetzlich nicht verpflichtend sind, erhöhen das zur Verfügung stehende Entgelt und sind damit Teil der Vergütung.

Eine ergänzende gesetzliche Klarstellung zur Berechnung des Mindestlohns, z. B. im Hinblick auf Beiträge zur Entgeltumwandlung, kann hilfreich sein, um den Mindestlohn praxisnah und



rechtssicher auszugestalten. So ist zwar anerkannt, dass Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung im Sinne des Betriebsrentengesetzes bei der Berechnung des Mindestlohns unberücksichtigt bleiben und nicht zur Unterschreitung führen (vgl. BT-Drs. 18/1558 S. 35). Das sollte gesetzlich klargestellt und erweitert werden, um darüber hinaus gehende Betriebsrentenleistungen oder andere wünschenswerte Arten von Entgeltumwandlung, z. B. für Fahrradleasing, zu erhalten.

Zu Nr. 6: Informationsmöglichkeiten zum Mindestlohn ausreichend

Es besteht bereits ein umfassendes Informationsangebot zum Mindestlohn. So veröffentlichen bspw. das Bundesarbeitsministerium, die Mindestlohnkommission und der Zoll auf ihren Websites umfangreiche Informationen zum gesetzlichen Mindestlohn. Bei einer eigens eingerichteten Mindestlohn-Hotline können Arbeitgeber und Arbeitnehmer jederzeit Antworten zu Mindestlohnfragen erhalten. Die Entscheidungen der Mindestlohnkommission über die Mindestlohnanpassung werden stets breit über alle Medienkanäle kommuniziert.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik

T +49 30 2033-1200

arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Abteilung Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Information für den Ausschuss Arbeitnehmerkammer Bremen

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

Siehe Anlage

Stellungnahme

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

Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

Grundsätzliche Anmerkungen

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

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

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

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

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

1. Anhebung des Mindestlohns

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

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

1.1. Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro

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

1.2. Anpassungsmechanismus für die Höhe des Mindestlohns

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

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

² Vgl. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_MW_AVGR2_custom_2148664/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=6be85813-0f83-4c58-8104-a535c895ea4f. Sowie https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/02/PD22_N008_62.html;jsessionid=E7B87DFBDDD2DEF3DBEFF6211492AC79.live722.

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

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

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

1.3. Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns

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

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

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

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

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

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

1.4. Begrenzung des Anwendungsbereichs des Mindestlohns

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

1.5. Stärkung des Tarifsystems

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

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

2. Anhebung und Dynamisierung der Minijobgrenze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Arbeitsmarktpolitische Bewertung der Minijobs und ihrer Ausweitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

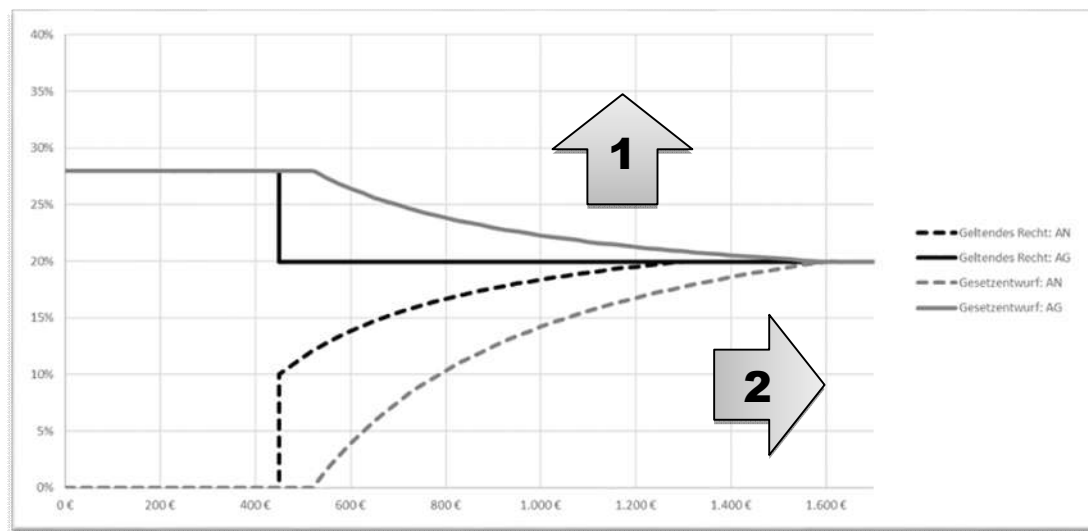
3. Reform des Übergangsbereichs

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

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

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

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



3.1. Bemessung und Tragung der Sozialversicherungsbeiträge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Sicherung angemessener Beitragsaufkommen

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

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

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

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

3.3. Dynamisierung des Übergangsbereichs

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

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

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

Stellungnahme

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



Arbeitnehmerkammer
Bremen

März 2022

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

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



Information für den Ausschuss
Zentralverband Deutsches Baugewerbe

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

Siehe Anlage

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Herrn Ausschussvorsitzenden
Bernd Rützel
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Nur per E-Mail: arbeitundsoziales@bundestag.de

Berlin, 28. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Rützel,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir übersenden Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme verbunden mit der Bitte,
diese auch an Ihre Ausschussmitglieder weiterzugeben.

Vielen Dank.

Mit freundlichen Grüßen



Rechtsanwalt Heribert Jöris
(Syndikusrechtsanwalt)
Zentralverband Deutsches Baugewerbe
in Vertretung für Bundesvereinigung Bauwirtschaft



Bundesinnungsverband des
Gebäudereiniger-Handwerks



Bundesverband
Garten- Landschafts- und
Sportplatzbau e.V.



Bundesverband Farbe
Gestaltung Bautenschutz



Bundesverband Metall –
Vereinigung Deutscher
Metallhandwerke



Bundesverband Gerüstbau



Bundesverband Rollläden
+ Sonnenschutz



Deutscher
Holzfertigbauverband



Tischler Schreiner
Deutschland



Zentralverband des
Deutschen Baugewerbes



Zentralverband des
Deutschen Dachdecker-
handwerks



Zentralverband Raum und
Ausstattung



Zentralverband der
Deutschen Elektro- und
Informationstechnischen
Handwerke



Zentralverband Sanitär
Heizung Klima



Zentralverband Schilder
und Lichtreklame



Bundesverband des
Schornsteinfeger-
handwerks

Stellungnahme der Bundesvereinigung Bauwirtschaft

zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung

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

vom 20. April 2022

Vorbemerkung:

In der Bundesvereinigung zusammengeschlossen sind 15 Verbände des Bau- und Ausbaugewerbes. Sie vertritt bundesweit 370.000 Betriebe und 3,4 Mio. Beschäftigte der Bau- und Ausbauwirtschaft. Die Mitgliedsbetriebe erbringen fast 80 % der Leistung der gesamten bausausführenden Wirtschaft in Deutschland.

Fast alle Mitgliedsverbände der Bundesvereinigung sind Tarifträgerverbände auf Bundesebene oder Spitzenverbände regionaler Tarifträgerverbände. Diese Tarifverträge regeln nicht nur Stundenlöhne und Monatsgehälter, sondern im Regelfall auch weitere Lohnbestandteile wie Zulagen und Zeitzuschläge. Sechs der unter dem Dach der Bundesvereinigung zusammengeschlossenen Tarifträgerverbände haben für ihre Branchen allgemeinverbindliche Mindestlohntarifverträge abgeschlossen, die für mehr als die Hälfte der Beschäftigten der Bauwirtschaft einschlägig sind. Dies trägt dazu bei, dass nach den Zahlen des IAB die Bauwirtschaft nach der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Privatwirtschaft mit großem Abstand der Wirtschaftszweig mit der höchsten Tarifbindung der Betriebe (49 %) ist. Dies zeugt von einer funktionierenden Tarifpolitik mit starken Sozialpartnern. Die abgeschlossenen Tarifverträge und Mindestlohntarifverträge liegen ausnahmslos oberhalb des Niveaus des aktuellen gesetzlichen Mindestlohns – aber in einigen Branchen-Tarifverträgen teilweise unter dem mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf angepeilten neuen Niveau von 12,- €.

Die Bau- und Ausbauwirtschaft weist unter allen Branchen in Deutschland den geringsten Anteil an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und Teilzeitbeschäftigung auf. Der Anteil der Minijobber beträgt weniger als 3 % an allen Beschäftigungsverhältnissen, der Teilzeitanteil bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beläuft sich auf 6 % und liegt damit jeweils im Branchenvergleich im untersten Spektrum. Eine höhere Zahl von Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung ist allerdings in der Gebäudereinigungsbranche zu finden, die ebenfalls Mitglied der Bundesvereinigung Bauwirtschaft ist, aber von der amtlichen Statistik nicht unter dem Begriff des Baugewerbes erfasst wird. Hier beträgt der Anteil 31,99 %.

A. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns

I. Grundsätzliche Positionierung

1.

Die Mitgliedsverbände der Bundesvereinigung Bauwirtschaft setzen sich für eine weitestgehend tarif-autonome Gestaltung der Entlohnung ein. Dies nicht als bloßes Lippenbekenntnis zu der durch Art. 9 Abs. 3 GG eingeräumten Tarifautonomie, also dem Grundrecht auf eine koalitionsmäßige Betätigung. Hintergrund ist vielmehr die Überzeugung, dass die Tarifvertragsparteien eher als der Gesetzgeber in der Lage sind, eine faire, gerechte und von Arbeitgeber- wie auch Arbeitnehmerseite gleichermaßen akzeptierte Mindestentlohnung zu vereinbaren - individuell und passend auf die jeweilige Branche und - ohne bestehende funktionierende Tarifsysteme zu gefährden. Dies schließt die Existenz eines gesetzlichen Mindestlohns nicht zwingend aus, verpflichtet aber den Gesetzgeber dazu, bei dessen Weiterentwicklung große Sorgfalt walten zu lassen, um Flurschäden für bestehende Tarifverträge nach Möglichkeit zu vermeiden. Genau diese Sorgfalt lässt die vorgeschlagene Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12,- € vermissen.

2.

Denn bedenklich ist, dass der Gesetzgeber durch die vorgeschlagene Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns seine im Gesetzgebungsverfahren zum Tarifautonomiestärkungsgesetz gegebene Zusage, dass über die weitere Fortentwicklung alleine die Mindestlohnkommission entscheidet, bricht:

Zitat aus der Gesetzesbegründung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes,
BT-Drucksache 18/1558, zu A. II.3., Seite 28/29:

„Über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns entscheidet die Mindestlohnkommission. Um einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen, orientiert sich die Mindestlohnkommission bei ihren Entscheidungen insbesondere an der Entwicklung der Tariflöhne. Der mit einem angemessenen Mindestlohn angestrebte Mindestschutz wird institutionell abgesichert, indem für die Anpassungen des Mindestlohns auf den Sachverstand der durch Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes mit der Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen betrauten Tarifpartner zurückgegriffen wird. Eine inhaltliche Abänderung der von der Mindestlohnkommission vorgeschlagenen Höhe des Mindestlohns durch den Verordnungsgeber ist nicht möglich.“

3.

Das Vertrauen der Tarifvertragsparteien darauf, dass der Gesetzgeber sich weiterer Eingriffe in die Tariflöhne enthält, wäre damit bei Erlass des Gesetzes, der einen Präzedenzfall schaffen würde, unwiederbringlich verloren. Vielmehr würde damit das Signal gegeben, dass die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns, der praktisch die Untergrenze des tarifpolitischen Spielraums definiert, am Ende zum Spielball der Politik und zur Wahlkampfmunition wird.

Schon die Gesetzesbegründung lässt den unmissverständlichen Schluss zu, dass der Gesetzgeber keineswegs gewillt ist, sich zukünftig aus der Lohnfindung herauszuhalten. Denn der Gesetzesentwurf hat unter A.I. für die Höhe des Mindestlohns eigene, über die in § 9 Abs. 2 MiLoG definierten Abwägungen hinausgehende Bemessungskriterien entwickelt. Diese Bemessungskriterien liegen jedoch ausnahmslos in der Hand des Gesetzgebers: Soweit der Gesetzesentwurf darauf verweist, dass Maßstab sei, ob „bei Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung ein alleinstehender Arbeitnehmer seinen Lebensunterhalt regelmäßig bestreiten kann, ohne auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen zu sein“, ist darauf hinzuweisen, dass die Frage, wer wann zu welchen Bedingungen ergänzende Sozialleistungen in Anspruch nehmen kann, vom Gesetzgeber entschieden wird („Hartz IV“). Soweit weiterhin auf die steigenden Lebenshaltungskosten verwiesen wird, blendet der Gesetzesentwurf aus, dass letztendlich für die Frage, ob ein Einkommen auch auskömmlich ist, die Belastung der Einkommen mit Steuern und Abgaben, die ebenfalls vom Gesetzgeber festgelegt werden, eine sehr große Rolle spielen.

4.

Die drastische Erhöhung auf 12,- € greift auch in die Tarifautonomie ein. Betroffen sind sowohl Branchen mit Tariflöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns, da diese niedrigeren Tarifentgelte durch die Erhöhung auf 12,- € „überholt“ werden, als auch Branchen mit Tariflöhnen oberhalb von 12,- €, da die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auch Druck auf die darüber liegenden Tariflöhne ausübt, insbesondere wenn diese eine besondere Erschwernis oder besondere Anforderungen honorieren sollten.

Aufgabe bzw. Sinn und Zweck der Lohntarifverträge bzw. der Tarifgitter ist es, für Tätigkeiten mit unterschiedlichen körperlichen und/oder geistigen Anforderungen ein unterschiedliches Lohnniveau festzulegen. Tätigkeiten mit geringeren Anforderungen sollen geringer entlohnt werden als solche mit höheren Anforderungen. Werden nun untere Lohngruppen durch eine Erhöhung des Mindestlohns „überholt“, führt dies dazu, dass Tätigkeiten mit unterschiedlich gewichteten Anforderungen gleich vergütet werden müssen. Ungleiches wird dann gleich behandelt. Der gesetzliche Mindestlohn setzt sich damit über die Bewertung der Tätigkeiten, die von den Tarifvertragsparteien festgelegt wurden, hinweg.

5.

Dieses Hinwegsetzen über die Wertung der Tarifvertragsparteien betrifft auch solche Branchen, bei denen der neue gesetzliche Mindestlohn noch unterhalb der eigenen untersten Vergütungen liegt. Denn die Festlegung eines Mindestlohns in Höhe von 12,- € unabhängig von der Branche oder ausgeübten Tätigkeit bzw. der damit in Verbindung stehenden Anforderungen übt einen Druck zur Anpassung auch der darüber liegenden Tarifentgelte aus, sofern die Tarifvertragsparteien durch einen Abstand zum gesetzlichen Mindestlohn besonderen Umständen einer Branche Rechnung tragen wollten.

6.

Am Ende ist dadurch zu befürchten, dass die Lohngitter unter Druck geraten, insbesondere in den Fällen, in denen diese Lohngitter die Abstände zu den unteren oder oberen Lohngruppen auf der Basis eines sogenannten Ecklohns mit festgelegten Zu- bzw. Abschlägen festlegen. Die Folgen wären die Tarifabschlüsse aller Lohngruppen unter dem Gesichtspunkt des Abstandsgebotes, damit entsprechend höhere Personalkosten und dadurch mittelbar oder unmittelbar ein weiterer und erheblicher Anstieg der Baupreise sowie der Inflation.

7.

Sofern Tarifvertragsparteien eigene Branchen-Mindestlöhne festgelegt haben, um damit nach unten ein Einkommen in Höhe des Existenzminimums zu gewährleisten, stehen diese von ihrem Zweck her nun in einem Konkurrenzverhältnis zum gesetzlichen Mindestlohn, da Letzterer laut Gesetzesbegründung die gleiche Zwecksetzung für sich reklamiert. Daher ist nicht auszuschließen, dass in einzelnen Branchen nun entsprechende Tarifverträge nicht mehr neu abgeschlossen werden – also am Ende die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zu einem Rückgang von Tarifverträgen führt. Dies könnte insbesondere dort der Fall sein, wo bereits einmal tarifliche Regelungen durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns überholt wurden, wenn dies nun erneut droht.

8.

Ein höherer Mindestlohn wirkt vor dem Hintergrund der deutlich niedrigeren Ausbildungsvergütungen nach unserer Einschätzung auch demotivierend in Hinblick auf eine Ausbildungsbereitschaft Jugendlicher. Der Verlockung, aus Sicht eines Jugendlichen schnell viel Geld ohne Ausbildung zu verdienen, werden viele nicht widerstehen.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu Artikel 1 Nr. 1:

Das Inkrafttreten der Erhöhung bereits ab 1. Oktober 2022 lässt außer Acht, dass für die zuletzt beschlossene Erhöhung des Mindestlohns eine Laufzeit bis mindestens 31. Dezember 2022 vorgesehen war. Dies ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 2 MiLoG, wonach ein Beschluss über die Anpassung des Mindestlohns alle zwei Jahre zu erfolgen hat. Dabei ist der zeitliche Vorlauf in § 9 Abs. 1 Satz 1 MiLoG geregelt. Eine Erhöhung dürfte bereits danach erst zum 1. Januar 2023 erfolgen. Durch das Vorziehen der Erhöhung wird insbesondere die Planungssicherheit der Betriebe beeinträchtigt, die bei der Kalkulation ihrer Angebote auch auf die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zurückgreifen, bspw. für nicht von Tarifverträgen erfasste Tätigkeiten.

Die extrem kurzfristige Erhöhung des Mindestlohns macht es auch letztlich betroffenen Tarifträgerverbänden schwer, eine Anpassung der Tarifentgelte vorzunehmen, sofern und soweit diese aktuell unterhalb des Niveaus von 12,- € liegen. So ist daran zu erinnern, dass das Tarifautonomiestärkungsgesetz hierfür Übergangsregelungen (in der Fassung § 24 Satz 1 MiLoG) vorgesehen hat, die in dem vorgelegten Gesetzesentwurf fehlen. Daher muss das Datum der Erhöhung auf einen späteren Zeitraum verlegt werden. Weiterhin muss für noch laufende allgemeinverbindliche Mindestlohn-Tarifverträge eine Übergangsregelung geschaffen werden.

Auch ist der Umfang der Anpassung abzulehnen. Die Erhöhung beträgt, ausgehend von dem ab 1. Juli 2022 einschlägigen gesetzlichen Mindestlohn von 10,45 €, 14,8 %. Derartige Kostensteigerungen in so kurzer Zeitspanne sind nicht akzeptabel, vor allen Dingen für die Unternehmen nicht kalkulierbar. Sie widersprechen auch jeglicher Praxis in Zusammenhang mit Lohnfindungsprozessen wie beispielsweise Tarifverhandlungen oder betrieblichen Lohnfestsetzungen.

Insoweit wird die drastische und kurzfristige Neuregelung des Mindestlohnes dazu führen, dass diejenigen Unternehmen, die sich bereits unter Konkurrenzdruck vertraglich zur Vornahme bestimmter Werk- und Dienstleistungen zu scharf kalkulierten Einheitspreisen verpflichtet haben, mitunter nicht mehr kostendeckend arbeiten können. Diese Situation dürfte im Baugewerbe aufgrund des bestehenden Konkurrenzdrucks sowie der langen Planungszeiten nicht die Ausnahme, sondern den Regelfall darstellen.

Zu Artikel 1 Nr. 2:

Die Regelung sieht vor, dass die Mindestlohnkommission bereits nach einer Laufzeit des erhöhten Mindestlohns von 15 Monaten eine weitere Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns vornehmen kann. Auch dies widerspricht der Regelung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 MiLoG, die den Unternehmen Planungs-

sicherheit geben soll. Von daher sollte vorgesehen werden, dass eine weitere Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns frühestens in 2025 erfolgen darf. Dieser Zeitraum wird auch notwendig sein, um ggfs. mit wissenschaftlicher Begleitung festzustellen, welche Effekte der erhöhte Mindestlohn auf die Beschäftigung hat.

Zu Artikel 2 Nr. 1 und 2:

Die vorgeschlagenen Erhöhungen der Grenzwerte für die Dokumentationspflichten führen faktisch dazu, dass nahezu jedes (tarifliche) Arbeitsverhältnis in Deutschland davon erfasst wäre. Die nach § 1 Abs. 1 Satz 1 festgelegten 348 Stunden würden auf der Basis eines Mindestlohns von 12,- € einen Grenzwert von 4.176,- € monatlich bedeuten, die in Satz 2 vorgeschlagene Berechnung einen Grenzwert von 2.784,- €. Ausgehend von einer monatlichen Arbeitszeit von 173 h (40-Stunden-Woche) wären davon beispielsweise im Bauhauptgewerbe mit Ausnahme der obersten Lohngruppen alle Lohngruppen sowie die Hälfte der Gehaltsgruppen von Satz 1 erfasst, von Satz 2 die untersten beiden Gehalts- und Lohngruppen.

Wir halten die Grenzwerte für überhöht, da sie von einer realitätsfernen Extrembetrachtung ausgehen, die faktisch auf keine Arbeitsverhältnisse zutreffen werden, so unnötige Bürokratie für den Großteil der Beschäftigungsverhältnisse kreieren würden und auch den Zoll mit zusätzlichen routinemäßigen Kontrollen von Arbeitsverhältnissen belasten, bei denen Mindestlohnverstöße in der Regel nicht vorkommen. Wir regen daher an, sich bei der Festlegung der Grenzwerte nicht an Extremwerten zu orientieren, sondern von realistischeren Betrachtungen auszugehen. Diese sollten von einer 10-stündigen Beschäftigung an 5 Wochentagen in 4,33 Wochen, also 216 Stunden pro Monat ausgehen, so dass bei der Zugrundelegung von 12,- € Mindestlohn ein Wert in Höhe von 2.598,- € angemessen wäre; selbst bei Zugrundelegung einer 6-Tage-Woche betrüge der Wert maximal 3.117,60 € (260 Stunden/Monat).

III. Weitere Änderungsvorschläge:

Die anstehende Gesetzesänderung sollte zum Anlass genommen werden, das Mindestlohngesetz an anderer Stellen zu überarbeiten:

Zu § 19 MiLoG:

Die bestehende Regelung über den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen ist zu weitgehend. Nach § 19 MiLoG ist bereits bei fahrlässigem Verzug mit Lohnzahlungen oder fahrlässigem Nichteinhalten der Dokumentationspflichten ein Ausschluss der Teilnahme an der Vergabe öffentlicher Aufträge vorgesehen, wenn eine Geldbuße von 2.500,- € ausgesprochen wurde. Es kann damit zu einer zweifachen Bestrafung des betroffenen Arbeitgebers kommen, ohne dass das Bußgeldverfahren rechtskräftig

abgeschlossen bzw. überhaupt erst durchgeführt wurde. Der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen kann für Bauunternehmen, die schwerpunktmäßig weit überwiegend oder ausschließlich mit der öffentlichen Hand zusammenarbeiten (bspw. Straßenbau-Unternehmen), existentielle Wirkung haben. Von daher sollte die Regelung zukünftig vorsehen, dass ein Ausschluss von Auftragsvergaben erst erfolgen darf, wenn über das Bußgeldverfahren rechtskräftig entschieden wurde und der Unternehmer wiederholt und in schwerer Weise gegen die besonders bedeutsamen Pflichten des Mindestlohngesetzes verstoßen hat.

B. Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung

1. Anhebung der Höchstgrenze für geringfügig entlohnte Beschäftigung („Minijobs“):

Vorbemerkung:

Das geringfügige Beschäftigungsverhältnis gehört zu einer umstrittenen, aber gesetzlich geregelten regulären Form der Beschäftigung. Hintergrund ist dabei im Wesentlichen die Frage, ob und in welchem Umfang auch bei dieser Beschäftigungsform eine soziale Absicherung der Beschäftigten gewährleistet sein muss und wie die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Gestaltung so gewährleistet werden kann, dass keine materiellen Fehlanreize gesetzt werden, die ein Verharren in der Beschäftigungsform des Minijobs gegenüber einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung begünstigen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf hält dabei an der etablierten Gestaltung der geringfügigen Beschäftigung weitgehend fest und konzentriert sich an dieser Stelle nahezu ausschließlich darauf, die bestehende Höchstgrenze an die zwischenzeitliche Entgeltentwicklung anzupassen und durch Verknüpfung mit dem jeweiligen gesetzlichen Mindestlohn zu dynamisieren sowie Übergangsregelungen zu schaffen. Insoweit geht der Vorschlag der Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze im Kern in die richtige Richtung, ist aber an einzelnen Stellen korrekturbedürftig.

Zu Artikel 7 Nr. 3.c): Einfügung von § 8 Absatz 1a SGB IV:

Die Koppelung der Geringfügigkeitsgrenze an die jeweilige Höhe des gesetzlichen Mindestlohns stellt ein sehr bedenkliches Signal dar. Denn dies legt nahe, derartige Beschäftigungsverhältnisse in der betrieblichen Praxis von der Anwendung tariflicher Regelungen nahezu vollständig auszunehmen und ausschließlich mit einem Entgelt in Höhe des gesetzlichen Mindeststundenlohns zu vergüten. Eine andere Handhabung wäre praktisch nur möglich, wenn entweder ein Stundenkontingent unterhalb des Berechnungsmodells des Gesetzesentwurfes vereinbart würde, weil dann auch noch ein geringfügig höherer tariflicher Stundenlohn oder tarifliche Zuschläge gezahlt werden könnten, ohne dass die Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird. Daher muss davon ausgegangen werden, dass diese konkrete Ausgestaltung der Höhe nachteilige Auswirkungen in Hinblick auf eine Anwendung tariflicher

Regelungen im Rahmen von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen haben könnte. Es sollte daher erwogen werden, ob eine Dynamisierung des Grenzwertes für geringfügige Beschäftigung besser durch eine Anbindung an andere, näherliegende Werte aus dem Sozialversicherungsrecht - bzw. der Beitragsbemessungsgrenze zur Arbeitslosenversicherung - angeknüpft werden kann.

Zu Artikel 7 Nr. 3c): Einfügung § 8 Absatz 1b SGB IV:

Durch die Beschränkung der Überschreitungsmöglichkeit nur auf „unvorhersehbare Einmalzahlung“ schafft das BMAS die bisherige Möglichkeit zur dreimal jährlichen Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wie z.B. Krankheitsvertretungen, ersatzlos ab. Das BMAS vernichtet hierdurch gezielt und ohne jede Notwendigkeit ein wichtiges Flexibilisierungsinstrument, welches sich gerade in der Pandemie bewährt und zeitweise auf fünfmal jährlich ausgebaut wurde.

Es wäre ehrlicher gewesen, die Abschaffung der Überschreitungsmöglichkeit wegen unvorhersehbarer Überstunden (z.B. Krankheitsvertretung, Quarantäne) offen zu kommunizieren, statt durch veränderte Begrifflichkeiten („Einmalzahlung“) zu verschleiern. Einmalzahlungen können nur Prämien, gewinnabhängige Tantiemen etc. sein, aber niemals Entgelt für geleistete Stunden.

Zu Artikel 6 Nr. 5 b): Einfügung von § 454 Absatz 2 SGB III:

Die Regelung sieht lediglich eine Übergangsregelung bei der erstmaligen Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 450,00 € auf 520,00 € vor. Nach der Regelungstechnik des Gesetzes würde jedoch jede Änderung des gesetzlichen Mindestlohns die Frage aufwerfen, wie nun Betroffene, die von der höheren Grenze „eingeholt“ werden, darauf reagieren können. Die Gesetzesbegründung spricht davon, dass es einer weiteren Übergangsregelung nicht bedarf, da *„sich die Betroffenen auf die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze einstellen und ihre Beschäftigungsbedingungen zeitnah anpassen, sofern sie ihren Versicherungsschutz in der Arbeitslosenversicherung erhalten wollen“*. Offensichtlich geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass der betroffene Arbeitnehmer ein alleiniges Gestaltungsrecht hat, seine Arbeitsbedingungen passend zu machen. Woraus sich dieses Recht ergibt, einseitig womöglich arbeitsvertragliche Vereinbarungen ggfs. sogar ohne Einhaltung irgendeiner Form oder Frist ändern zu können, verschweigt die Gesetzesbegründung. Diese Regelung kann daher nur so ausgelegt werden, dass das Optionsrecht der Befreiung von der Versicherungspflicht nur einmalig einseitig durch den Betroffenen ausgeübt werden kann aus Anlass der vorgesehenen Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze zum 1. Oktober 2022.

Zu Artikel 8 Nr. 1: Anpassung von § 7 Absatz 2 SGB V:

Hier gilt das zu Artikel 6 Nr. 5 b) Gesagte ebenfalls.

Weitere Änderungsvorschläge:

Die anstehende Gesetzesänderung sollte zum Anlass genommen werden, die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung an anderen Stellen zu überarbeiten:

- a. Die Einführung der Grundrente belegt exemplarisch, wie wichtig der Aufbau einer Alterssicherung in der Rentenversicherung durch kontinuierliche Beitragsleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung ist. Buchstäblich jeder Euro zählt. Vorhandene Defizite müssen später durch Leistungen an die Betroffenen ausgeglichen werden. Diese müssen wiederum aus Steuer- oder Beitragsmitteln finanziert werden. Von daher sollten sich die Regelungen des geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses von dem bisherigen Grundsatz verabschieden, dass der geringfügig Beschäftigte alleine darüber entscheidet, ob er aus seinem Bruttogehalt den Rentenversicherungsbeitrag um 3,6 % auf volle Höhe aufstockt. Vielmehr sollte dieser Anteil verpflichtend abzuführen sein. Dieses wird zum jetzigen Zeitpunkt in der Praxis auch nicht zu Nettoeinbußen führen, da davon auszugehen ist, dass in der Mehrzahl der Beschäftigungsverhältnisse durch das zeitliche Zusammenfallen von Mindestloohnerhöhung und Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze die damit einhergehende Erhöhung der Bruttomonats-einkommen von 450,00 € auf 520,00 € höher ist, als der darauf abzuführende Rentenversicherungsanteil.
- b. Die Corona-Pandemie und der damit einhergehende Verdienstausschlag für viele Minijobber infolge von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit haben gezeigt, dass die fehlende Absicherung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu Problemen geführt hat, da durch den Minijob weder ein Anspruch auf ein Arbeitslosengeld noch auf Kurzarbeitergeld generiert wurde. Daher sollte zukünftig der bisherige pauschale Beitrag zur Krankenversicherung auch vor dem Hintergrund der ohnehin in der Regel bereits bestehenden Absicherung der Minijobber durch andere Tatbestände reduziert werden zu Gunsten eines an die Arbeitslosenversicherung abzuführenden Beitrags in Höhe des Regelbeitrages von aktuell 2,4 %.

2. Veränderung der Beitragsgestaltung im Übergangsbereich („Midijobs“):**Zu Artikel 7 Nr. 4 b): Einfügung von § 20 Absatz 2a SGB IV:**

Die Regelung sieht eine drastische Veränderung der Gestaltung und Verteilung der Sozialversicherungsbeiträge oberhalb der Minijob-Grenze im Bereich der sogenannten „Midi-Jobs“ vor. Zuzugeben ist zwar ein gleitender Übergang bezogen auf die Beitragsbelastung des Arbeitgebers zwischen Mini- und

Midijob. Doch bedeutet das konkret eine deutliche Mehrbelastung für die Arbeitgeber, die nun unmittelbar oberhalb der Minijob-Grenze einen Arbeitgeberanteil zum Sozialversicherungsbeitrag von 28 % zu tragen hätten anstelle des bisherigen heutigen Anteils von derzeit 19,975 %. - also ein Kostenanstieg um 8,025 Prozentpunkte für die Arbeitgeberseite. Kurz gesagt bedeutet dies den endgültigen Ausstieg aus einer paritätisch finanzierten Sozialversicherung und eine Lastenverschiebung zu Lasten der Arbeitgeber. Bedenkt man, dass die Neuregelung zudem auch noch zeitgleich mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns kommt, so bedeutet dies für die Masse der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse in diesem Grenzbereich eine Erhöhung der Kosten in der Regel im zwei-stelligen Prozentbereich.

Dies gewinnt allein dadurch besondere Brisanz, als die Gesetzgebung den Arbeitgeber an verschiedenen Stellen dazu auffordert, den Teilzeitwünschen seiner Arbeitnehmer nach Möglichkeit zu entsprechen oder gar entsprechende Ansprüche der Arbeitnehmer zu generieren. Entsprechende Anspruchsgrundlagen finden sich beispielsweise im Teilzeit- und Befristungsrecht, bei der Pflege- und bei der Elternzeit. Der Wunsch nach Teilzeit oder auch nach Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung entspricht daher keineswegs immer und alleine den Interessen des Arbeitgebers, sondern er muss und will in einer Vielzahl von Fällen den Bedürfnissen und Wünschen des Arbeitnehmers Rechnung tragen. Wenn nun durch die geplante Regelung mit einer Teilzeitbeschäftigung eine derartige finanzielle Mehrbelastung der Arbeitgeber einherginge, würde dies faktisch die Diskussionen um die passgenaue Ausgestaltung der Arbeitszeit nur deutlich verhärten, keineswegs erleichtern.

Die Ausgestaltung der geplanten Regelung widerspricht dem Grundsatz, dass sich Arbeitsleistung und dafür gezahlter Arbeitslohn in entsprechenden Beitragszahlungen und daraus resultierenden Leistungsansprüchen niederschlagen. Dieser Grundsatz wurde bereits bei der bisherigen Regelung des Midijobs durchbrochen, um den Arbeitnehmern durch die bisherige Beitragsgestaltung ein höheres Nettoeinkommen zu gewährleisten, während gleichzeitig Sachleistungen der Sozialversicherungen ungeschmälert und Geldleistungen oftmals aufgrund der Berechnungsverfahren nur in unwesentlich geringem Umfang geschmälert wurden – auch hier ist die Grundrente ein aktuelles Beispiel.

Das Festhalten an den Regelungen des geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses, die eigentlich gesamtwirtschaftlich eine Ausnahmestellung einnehmen sollten, darf nun jedoch nicht dazu führen, in einem weiteren Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bis zu einem Bruttomonatslohn von demnächst 1.600,00 € die tragenden Prinzipien der Finanzierung der Sozialversicherungen - die paritätische Finanzierung - auf den Kopf zu stellen. Vor diesem Hintergrund wird diese Regelung entschieden abgelehnt.

Berlin, den 28. April 2022
Bundesvereinigung Bauwirtschaft



Information für den Ausschuss
Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks

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

Siehe Anlage



Öffentliche Anhörung „Mindestlohn“ am 16.05.2022 im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales

Stellungnahme Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks

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

Bundestags-Drucksache 20/1408 vom 13.04.2022

Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung und den Midijobs:

Positiv zu bewerten und vom Gebäudereiniger-Handwerk unterstützt wird die gesetzliche Zielsetzung einer Erhöhung der seit 2013 starren 450-Euro-Verdienstgrenze für geringfügig Beschäftigte auf zunächst 520 Euro im Monat und die damit vorgesehene zukünftige Dynamisierung parallel zu der Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns. Die bisherige Problematik, dass bei steigenden Mindestlöhnen bzw. Tariflöhnen laufend die Arbeitszeit reduziert werden muss, um weiterhin dem Wunsch der Beschäftigten nachzukommen, eine Arbeit in Form eines Minijobs anbieten zu können, ist endlich erkannt worden. Die Minijobber konnten seit 2013 monetär nicht von Lohnerhöhungen profitieren.

Abzulehnen sind zahlreiche Aspekte der Umsetzung im Referentenentwurf, die ihren Ursprung in einer völlig überholten und falschen Bewertung von Minijobs in der betrieblichen Praxis haben.

Der Gesetzentwurf nennt an mehreren Stellen das gesetzgeberische Ziel der Verhinderung eines „Missbrauchs von Minijobs als Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse“. Gemeint sind damit wohl sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse, obwohl auch Minijobs reguläre, nämlich gesetzlich (§ 8 SGB IV) geregelte Arbeitsverhältnisse sind.

Bei der These eines angeblichen Missbrauchs von Minijobs als Ersatz für „reguläre“ Arbeitsverhältnisse geht die Bundesregierung anscheinend davon aus, dass im großen Stil sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse in Minijobs umgewandelt würden. Diese These ist nach Zahlen der Minijob-Zentrale sowie des Statistischen Bundesamtes falsch. Seit der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 1999 (Wechsel von pauschaler Lohnsteuer zu pauschalierter Sozialversicherung als reine Arbeitgeberabgabe) sind die Minijobs für den Arbeitgeber die teuersten, und damit unattraktivsten Arbeitsverhältnisse (28% Arbeitgeberabgabe im Gegensatz zu ca. 19,975 % Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung).

Statistik: Anteil der Minijobber an Gesamtbeschäftigtenzahl sinkt kontinuierlich:

Für das Gebäudereiniger-Handwerk zeigt die Statistik einen kontinuierlichen Rückgang der Minijobber im Vergleich zu den Gesamtbeschäftigten:

Nach der Handwerkszählung 2008 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 7.2, vom 28.07.2011) lag der Anteil von Minijobbern noch bei 42,32 %. Bei der aktuellen Handwerkszählung 2019 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 7.2, vom 29.09.2021) liegt der Anteil an Minijobbern nur noch bei 31,99 %.

Auch die Gesamtbeschäftigtenzahl in Deutschland entspricht dem Trend zur ständigen Abnahme des Anteils der Minijobber an den Gesamtbeschäftigten. Die Zahl der Minijobber ist in Deutschland seit Dezember 2004 insgesamt um 5,8 Prozent gesunken. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöhte sich im gleichen Zeitraum deutlich um +30,1 Prozent (Quelle: Minijob-Zentrale, 4. Quartalsbericht 2021, Seite 5).



Zu den Vorschriften:

Artikel 7 Nr. 4, § 20 SGB IV Änderungen bei den Midijobs

Ziel der damaligen Einführung der Midijob-Regelung war ein erleichterter Übergang vom Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Der Arbeitgeber zahlte ab Überschreitung der Minijob-Grenze seine normalen hälftigen Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 19,975 % und der Beschäftigte stieg von einer geringen Abgabe bis zur Midijob-Grenze auf die hälftigen Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung.

Nach dem Gesetzentwurf steigt die Belastung der Arbeitgeber bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) bei Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze von 520 Euro sprunghaft von bisher 19,975 % auf 28 % an und sinkt dann erst bei 1.600 Euro auf die bisherigen hälftigen Arbeitgeberbeiträge in Höhe von 19,975 % ab.

Diese Neureglung stellt damit einen **Paradigmenwechsel bei der Finanzierung der Sozialversicherung** im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse dar. Ein hehres Prinzip der deutschen Sozialversicherung seit ihrer Gründung wird hiermit ohne Not oder auch nur ansatzweise verständlicher Begründung aufgegeben. Erstmals sollen Arbeitgeber bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mehr als die Hälfte des Gesamtsozialversicherungsbeitrages zahlen. Diese grundlegende Änderung des Sozialversicherungssystems in Deutschland - mit enormen Folgekosten für die Arbeitgeber - hat keine Grundlage im Koalitionsvertrag und soll unter dem Vorwand der „Beseitigung eines Fehlanreizes für geringfügig Beschäftigte“ (Gesetzesbegründung Seite 31) eingeführt werden.

Die Konsequenz aus dieser Regelung wäre, dass - auf Basis eines gesetzlichen Mindestlohns von 12 Euro - bei Beschäftigten bis zu einer $\frac{3}{4}$ -Stelle (30 Wochenarbeitsstunden) der Arbeitgeberanteil erheblich über den hälftigen Sozialversicherungsabgaben liegen würde.

Diese deutliche Mehrbelastung läge dann z.B. bei einem Arbeitsentgelt von monatlich 600 Euro bei 26,4 %; bei 800 Euro bei ca. 24 % und bei 1.000 Euro bei 22 % Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung an Stelle der bisherigen einheitlichen 19,975 % ab einem Verdienst über 450 Euro.

Arbeitgeber, die bisher viele sozialversicherungspflichtige Teilzeitstellen - auch durch Umwandlung von Minijobs - angeboten haben, werden wegen dieser erheblichen Kostensteigerung für eine Beschäftigung von Menschen in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit nachträglich bestraft. Das konterkariert den Sinn und Zweck der Einführung des Übergangsbereichs (Midijobs). Der Effekt der Neuregelung wird sein, dass die Umwandlung von Mini- in Midijobs wegen der arbeitgeberseitigen Abgabenerhöhung um über 8 Prozentpunkte gegenüber der bisherigen Midijob-Regelung wesentlich an Attraktivität verliert, also genau das Gegenteil der gesetzgeberischen Zielsetzung erreicht wird.

Wie dadurch die „gewünschte arbeitsmarktpolitische Förderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung“ erreicht werden soll, ist daher nicht nachvollziehbar. Auf Arbeitnehmerseite bleibt weiterhin die Problematik, dass beim Übergang in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung die Steuerklassen 5 oder 6 zu hohen Abgaben führt, was einen Wechsel in die Sozialversicherungspflicht weiterhin blockiert. Hinzu kommt jetzt, dass Midijobs für die Arbeitgeberseite, entgegen der bisherigen Regelung, deutlich verteuert werden. Der eigentliche Sinn der Einführung von Midijobs bestand aber darin, diese als Brücke zur voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu fördern.

Die Aufgabe der paritätischen Aufteilung der Sozialversicherungsbeiträge im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse bis zu einem Verdienst von 1.600 € darf unter keinen Umständen erfolgen.

Letztlich wird diese erhebliche Kostensteigerung mindestens zum Teil auf die Preise umgelegt werden müssen und die bereits hohe Inflation weiter anheizen.



Artikel 7, Einfügung § 8 Abs. 1b SGB IV „gelegentliche, unvorhersehbare Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze

(1b) Ein unvorhersehbares Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze steht dem Fortbestand einer geringfügigen Beschäftigung nach Absatz 1 Nummer 1 nicht entgegen, wenn die Geringfügigkeitsgrenze innerhalb des für den jeweiligen Entgeltabrechnungszeitraum zu bildenden Zeitjahres in nicht mehr als zwei Kalendermonaten um jeweils einen Betrag bis zur Höhe der Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird.

Es ist nicht nachzuvollziehen, warum die seit Jahren funktionierende Möglichkeit einer Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze in drei Kalendermonaten im Falle unvorhersehbarer Ereignisse auf zwei Monate und in der Verdiensthöhe beschränkt werden soll. Gerade die Ausnahmesituation während der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 hat gezeigt, wie wichtig dieses Instrument ist, um außergewöhnliche Situationen personell abzufedern. In diesen beiden Jahren wurde die Grenze sogar aus gutem Grund auf fünf bzw. vier Kalendermonate erhöht.

Die Begründung der „Begegnung einer möglichen Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung“ entbehrt jeder Grundlage. Durch den schon bisher sehr strengen Maßstab der „Unvorhersehbarkeit“ ist ein Missbrauch dieser Sonderregel für eine Dauerbeschäftigung ausgeschlossen.

Artikel 2, Änderung der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung:

Die Bundesregierung vertritt bei dieser Regelung ernsthaft die These in der Gesetzesbegründung (Seite 27), dass erst ab einem Monatsverdienst von über 4.176 Euro nicht mehr die Gefahr eines Mindestlohnverstößes bestehe. Die Bundesregierung geht also davon aus, dass der Staat selbst bei Vergütungen von über 4.000 Euro noch potentielle Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn kontrollieren lassen müsse. Um zu diesem Betrag zu kommen, wird eine vollkommen realitätsferne Arbeitsleistung von 348 Arbeitsstunden im Monat der Berechnung zugrunde gelegt. In nahezu allen Branchen gilt eine Arbeit in Vollzeit bei 169 bis 173 Monatsarbeitsstunden, was ca. die Hälfte der im Gesetzentwurf angegebenen Stunden entspricht. Selbst die 2.784 Euro-Grenze (verstätigter Monatslohn der letzten 12 Monate) basiert auf der Annahme von 232 Monatsarbeitsstunden, was in der Praxis auch eher selten vorkommt.

Diese geplante Regelung widerspricht dem immer wieder propagierten Bürokratieabbau und ist zudem mit künstlich geschaffenen, realitätsfremden Argumenten begründet.

Berlin, 4. Mai 2022

Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks
Kronenstraße 55-58
10117 Berlin

Tel.: +49 30 20 62 267-0
Mail: biv@die-gebaeudedienstleister.de



Information für den Ausschuss
Sozialverband VdK Deutschland e. V.

unaufgeforderte Stellungnahme 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

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

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

BT-Drucksache 20/1408

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 12.05.2022

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz auf brutto 12 Euro je Stunde soll zum 1. Oktober 2022 umgesetzt werden. Dies sei notwendig, da aufgrund der steigenden Lebenshaltungskosten fraglich ist, ob eine Vollzeitbeschäftigung mit dem augenblicklichen Mindestlohn noch eine angemessene Lebensgrundlage bietet. Weiterhin reicht er nicht aus, um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen. Auch im europäischen Vergleich fällt der deutsche Mindestlohn, gemessen am Lohnniveau, unterdurchschnittlich aus.

Es sind keine weiteren Änderungen des Mindestlohngesetzes vorgesehen. So erfolgen künftige Anpassungen des Mindestlohns weiterhin auf Grundlage von Beschlüssen der Mindestlohnkommission.

Im vorliegenden Gesetzentwurf fehlt die ursprüngliche Regelung zur stärkeren Kontrolle der Dokumentationspflichten. Durch diese sollten die mindestlohnrechtlichen Arbeitszeitaufzeichnungen digitalisiert werden und sichergestellt werden, dass dem Arbeitnehmer diese Daten zur Verfügung stehen.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Geringfügigkeitsgrenze für geringfügig entlohnte Beschäftigungen, den sogenannten Minijobs, von 450 auf 520 Euro heraufgesetzt und dynamisiert wird. Die Obergrenze für den Übergangsbereich, die sogenannten Midijobs, wird von 1.300 auf 1.600 Euro heraufgesetzt. Beschäftigte im unteren Bereich der Midijobs sollen stärker als bisher bei den Sozialabgaben entlastet werden. Damit sollen Anreize geschaffen werden, dass geringfügig Beschäftigte ihre Arbeitszeit über einen Minijob hinaus ausweiten.

Durch die Erhöhung der Minijob- und der Midijobgrenze haben die Sozialversicherungen laut Gesetzentwurf einen voraussichtlichen Einnahmeverlust von 0,8 Milliarden Euro pro Jahr zu verzeichnen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Für den VdK ist der gesetzliche Mindestlohn eine Erfolgsgeschichte. Für mehrere Millionen Menschen im Niedriglohnsektor hat er eine untere Haltelinie für einen würdigen Lohn eingezeichnet. Doch schon sehr lange hat der VdK darauf hingewiesen, dass er noch viel zu

niedrig ist, um Einkommensarmut effektiv zu beseitigen und für eine ausreichende Alterssicherung zu sorgen. Dafür braucht es eine einmalige kräftige Erhöhung statt der bisherigen Anpassungen in Kleinstschritten.

Dementsprechend begrüßt der VdK die nunmehr geplante einmalige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro sehr. Gleichzeitig muss er aber anmahnen, dass die Ziele eines armutsfesten Lohns und einer armutsvermeidenden Altersrente erst ab einem Stundenlohn von 13 Euro erreicht werden können. Auch wenn 12 Euro lange Zeit eine anstrengenswerte Höhe für einen existenzsichernden Lohn darstellten, sind sie durch die realen Verhältnisse doch schon wieder überholt worden und nicht mehr angemessen.

Auch nach dem bisher in Diskussion stehenden europäischen Mindestlohn müsste die gesetzliche Lohnuntergrenze in Deutschland über dem Wert von 12 Euro liegen. Dies geht aus unseren Berechnungen mit den verfügbaren Daten zum Lohngefüge in Deutschland hervor. Die Notwendigkeit eines armutsvermeidenden Mindestlohns wird noch verstärkt durch die sehr hohen Preissteigerungen gerade bei lebensnotwendigen Gütern, wie Grundnahrungsmitteln, Heizkraftstoffen und Strom.

Darüber hinaus braucht es einen gesetzlichen Mindestlohn von über 13 Euro, um eine Rente zu erwirtschaften, die nennenswert über dem Grundsicherungsniveau liegt.

Nach Ansicht des VdK fehlen im Gesetzentwurf Regelungen, damit der gesetzliche Mindestlohn für die Beschäftigten auch wirklich durchgesetzt wird. Die flächendeckende Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns braucht Verbesserungen bei den Dokumentationspflichten, den Kontrollen und den Sanktionen. Deswegen ist es für den VdK unverständlich, warum die ursprünglich vorgesehenen Regelungen zur elektronischen unmittelbaren Arbeitszeitaufzeichnung und Bereitstellung der Daten komplett entfallen sind.

Der VdK lehnt die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze und die damit verbundene Ausweitung der Minijobs ab. Minijobs sind eine echte Armutsfalle, dies gilt für das Erwerbsleben, aber auch für die Altersvorsorge. Da die geringfügige Beschäftigung nicht sozialversicherungspflichtig ist, sind Minijobber bei Krankheit oder in Krisenzeiten nicht abgesichert. Dies hat die Corona-Pandemie eindrücklich bewiesen. Minijobber waren am stärksten vom Arbeitsplatzverlust betroffen, haben aber weder Kurzarbeitergeld noch Arbeitslosengeld erhalten.

Außerdem erwirtschaften Minijobber keine Rentenansprüche, so dass sie besonders stark von Altersarmut betroffen sind. Dies betrifft insbesondere Frauen. Der Minijob ist eben nicht der Einstieg in eine reguläre Beschäftigung. So ist nachgewiesen, dass Minijobber es besonders schwer haben, ihre Arbeitszeit zu erhöhen und somit regulär beschäftigt zu werden.

Der VdK hält die Schwächung der Sozialversicherungen durch die zu erwartenden Einnahmeverluste für unverantwortlich. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass es gerade die Sozialversicherungen sind, die schwere Krisenzeiten abfedern können. Doch die immensen Kosten, wie zum Beispiel für das Kurzarbeitergeld, können nur durch eine starke Versicherungsgemeinschaft gestemmt werden. Gerade jetzt die geringfügige Beschäftigung auszuweiten kann mehr Beitragslast und Leistungskürzungen für die Versicherten nach sich ziehen.

Die Erhöhung des Mindestlohns führt dazu, dass einige Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit reduzieren, um nicht die Geringfügigkeitsgrenze zu überschreiten. Statt als Antwort die Mini-jobgrenze zu erhöhen, sollte der Sprung im Mindestlohn genutzt werden, um mehr Menschen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1. Außerordentliche Anhebung

Alle zwei Jahre entscheidet die Mindestlohnkommission, die paritätisch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite besetzt ist, über die Anhebung des Mindestlohns. Dabei soll sie sich an der Entwicklung der Tariflöhne orientieren. Anhebungen wurden seitdem in minimalen Schritten von wenigen Prozentpunkten vollzogen. So stieg die gesetzliche Lohnuntergrenze von 9,35 Euro im Jahr 2020 auf 9,50 Euro zum 1. Januar 2021, nach sechs Monaten auf 9,60 Euro und befindet sich momentan bei 9,82 Euro. Würde man nur dem angedachten Fortschreibungsmechanismus weiter folgen, würde es noch viele Jahre dauern, bis man einen gesetzlichen Mindestlohn von 12 oder 13 Euro festlegen könnte.

Das Grundproblem hierbei ist, dass bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Untergrenze aus Angst vor negativen Arbeitsmarkteffekten mit 8,50 Euro sehr niedrig angesetzt wurde. Der Anpassungsmodus nach dem Tarifindex wiederum ist nicht in der Lage, die Folgeprobleme durch das zu geringe Ausgangsniveau bei der Einführung des Mindestlohns zu beheben.

Somit ist es absolut sinnvoll, durch eine politische Entscheidung hier eine einmalige kräftige Anhebung vorzunehmen. Denn es hat sich gezeigt, dass eine gesetzliche Lohnuntergrenze weder zu Arbeitsplatzverlusten noch zu eklatanten Preissteigerungen führt. Dies stellt auch keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Tarifautonomie und die Aushebelung der Mindestlohnkommission dar, wie einige Arbeitgeber und wirtschaftsnahe Kritiker monieren. Denn die Untergrenze von 8,50 Euro bei der Einführung des Mindestlohns war auch durch eine politische Entscheidung des Parlamentes gesetzt worden und die jetzige Anhebung stellt somit eine Korrektur der damaligen Entscheidung dar.

Im Gesetzentwurf wird noch einmal ausdrücklich klargestellt, dass die zukünftige Fortschreibung der gesetzlichen Lohnuntergrenze weiterhin von der Mindestlohnkommission festgelegt wird und sie damit die Herrin über den Mindestlohn bleibt. Die heraufbeschworene Gefahr, dass durch das Mindestlohnerhöhungsgesetz der Mindestlohn nunmehr jährlich zum politischen Spielball der Parteien wird, sieht der VdK damit eindeutig widerlegt.

Grundsätzlich fordert der VdK eine Änderung bei den Grundlagen. So müssen in Zukunft neben der Anbindung an die Tariflohnentwicklung auch stärker die Aspekte der Existenzsicherung und der angemessenen Alterssicherung bei der Festlegung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission berücksichtigt werden.

2.2. Mindestloohnhöhe

Im Gesetzentwurf wird angeführt, dass die Erhöhung auf 12 Euro für einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer sorgen und ihnen auch gesellschaftliche Teilhabe im angemessenen Maße ermöglichen soll. In der Diskussion um einen europäischen Mindestlohn wurde lange darüber nachgedacht, wie man armutsfeste und existenzsichernde Löhne im Bezug zum jeweiligen nationalen Standard definieren kann.

Nach der relativen Armutsdefinition gilt jemand als armutsgefährdet, wenn er weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung hat. Im Sinne der Armutsvermeidung muss demnach ein Mindestlohn als angemessen gelten, wenn er bei mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns liegt. Zugleich soll er aber auch bei mindestens 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns liegen, damit gerade in europäischen Ländern mit geringer Lohnspreizung und niedrigem Gesamtlohniveau die Lohnentwicklung am unteren Rand gefördert wird. Diese Festlegungswerte sind auch im aktuellen Entwurf für eine EU-Mindestlohnrichtlinie vorgesehen. Im Gesetzentwurf wird nun behauptet, dass die 12 Euro Stundenlohn dem 60-Prozent-Schwellenwert des Bruttomedianlohns gerecht werden, aber dies wird mit keinerlei Daten unterlegt.

Nach Ansicht des VdK widersprechen die verfügbaren Daten dieser Behauptung. Laut Statistischem Bundesamt lag der durchschnittliche Bruttostundenlohn im dritten Quartal des Jahres 2021 bei 24,44 Euro. Bei Anwendung der 50-Prozent-Regel wäre somit ein Mindestlohn von wenigstens 12,22 Euro notwendig. Nach Angaben des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung lag der Bruttostundenlohn im Jahr 2020 sogar bei 26,48 Euro. Daraus würde sich ein Mindestlohn von 13,24 Euro ergeben.

Da es bei reinen Durchschnittswerten der Stundenlöhne zu statistischen Verzerrungen kommen kann, ist noch ein Abgleich mit dem Medianlohn notwendig. Laut dem Gehaltsatlas der Website Gehalt.de lag das Jahres-Medianeinkommen im Jahr 2021 bei 43.189 Euro. Berechnet man hier den 60-Prozent-Wert, ergibt dies ein Monatseinkommen von 2.160 Euro. Bei einer 40-Stunden-Woche entspricht dies einem Stundenlohn von 12,46 Euro.

Nach allen verfügbaren Daten und der Anwendung der Berechnungsmodelle liegt die Lohnuntergrenze für einen angemessenen Mindestlohn somit immer über 12 Euro. Bei Einführung und Umsetzung des jetzigen Entwurfs für eine EU-Mindestlohnrichtlinie würde ein gesetzlicher Mindestlohn von 12 Euro in Deutschland also nicht den europäischen Vorgaben entsprechen und somit rechtswidrig sein. Nach Ansicht des VdK muss der Mindestlohn auf 13 Euro angehoben werden, damit er den zu erwartenden zukünftigen europäischen Vorgaben entspricht, armutsvermeidend ist und dem aktuellen Lohngefüge entspricht.

Darüber hinaus soll die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns laut Gesetzentwurf einen besseren Beitrag dazu leisten, dass Beschäftigte im Niedriglohnsektor eine Altersrente oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreichen. Der Gesetzentwurf verschweigt hierbei aber, dass im Jahr 2021 ein Stundenlohn 12,21 Euro brutto betragen muss, damit man nach 45 Arbeitsjahren mit einer Vollzeitstelle von 39 Wochenstunden eine Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus von 835 Euro netto erhält. Dies geht aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Der Linken hervor. Im Jahr 2018 lag der Wert sogar bei 12,63 Euro Stundenlohn. Die Werte liegen somit seit Jahren weit über 12 Euro

und ergeben auch nur die Grundsicherungsschwelle selbst – also den Wert, ab dem ein Anspruch auf die staatliche Mindestsicherungsleistung besteht.

Ziel muss es aber sein, eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erwirtschaften und nach einem langen Arbeitsleben eben nicht mehr auf Unterstützung des Sozialamts angewiesen zu sein. Dementsprechend muss der Mindestlohn auch über den hier aufgeführten Stundenlöhnen liegen. Schließlich erhält man im Grundsicherungsbezug auch begleitende Leistungen, wie die Befreiung von den Rundfunk- und Fernsehgebühren sowie Vergünstigungen bei Eintritten und dem Öffentlichen Personennahverkehr. Diese geldwerten Vorteile fließen zwar nicht in die Berechnung der Grundsicherungsschwelle mit hinein, müssen aber mitgedacht werden, wenn es um eine Rente über dem Grundsicherungsniveau geht.

Wenn man nun auch noch den im Jahr 2020 mit dem Grundrentengesetz eingeführten Freibetrag auf die gesetzliche Rente in der Grundsicherung mit einbezieht, erhöht sich laut Antwort der Bundesregierung die Grundsicherungsschwelle auf 1.058 Euro und der gesetzliche Mindestlohn muss dann sogar 14,37 Euro betragen. Die Zugangsvoraussetzungen für die Grundrente und auch die Grundrentenfreibeträge sind sehr hoch und damit hat nur ein begrenzter Teil der Rentnerinnen und Rentner darauf Anspruch. Dementsprechend kann diese Stundenlohnberechnung zwar nicht eins zu eins angewandt werden, aber der Anteil der Berechtigten muss sich in der Berechnung niederschlagen und den erforderlichen Mindestlohn erhöhen.

Aus diesen genannten Gründen muss nach Ansicht des VdK ein gesetzlicher Mindestlohn wenigstens 13 Euro betragen.

2.3. Erhöhung der Minijobgrenze

Die Geringfügigkeitsgrenze soll so definiert werden, dass sie einer Wochenarbeitszeit von 10 Stunden zu Mindestlohnbedingungen entspricht. Dementsprechend wird sie mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde auf 520 Euro monatlich erhöht. Sie wird dynamisch ausgestaltet und steigt mit jeder weiteren Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns weiter an.

Für Personen, die bisher sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind und durch die Anhebung auf 520 Euro versicherungsfrei würden, bleiben Versicherungspflicht und -schutz in der Kranken- und Pflegeversicherung und nach dem Recht der Arbeitsförderung bis zum 31. Dezember 2023 erhalten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK lehnt die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze und die damit verbundene Ausweitung der Minijobs ab.

Beschäftigte in Minijobs gehören zu den großen Verlierern der Corona-Krise. Während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von Juni 2019 bis Juni 2020 nur um 0,2 Prozent gesunken ist, ist laut einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung die Zahl der Minijobs im selben Zeitraum um zwölf Prozent zurückgegangen. Da Minijobs nicht arbeitslosenversicherungspflichtig sind, erhalten die Betroffenen kein Kurzarbeitergeld oder

Arbeitslosengeld I. Laut der Hans-Böckler-Stiftung betraf das im Jahr 2021 knapp 386.000 Minijobber, die darüber hinaus kein weiteres Beschäftigungsverhältnis hatten. Den Betroffenen blieb dann oft keine andere Möglichkeit als Unterstützung im Jobcenter zu beantragen.

Die fehlende Absicherung im Sozialversicherungssystem trifft Minijobber dann auch wieder im Alter, wenn sie keine gesetzliche Rente erhalten, da sie nicht zwingend Beiträge einzahlen mussten. So geht aus der Antwort der Bundesregierung vom August 2021 auf eine Anfrage der Fraktion Die Linke hervor, dass rund die Hälfte der 2,3 Millionen geringfügig Beschäftigten zwischen 25 und 65 Jahren, die nicht noch einer sozialversicherungspflichtigen Arbeit nachgehen, nicht in die Rentenkasse einzahlt. Die bisher bestehende freiwillige Möglichkeit, sich als Minijobber in der gesetzlichen Altersvorsorge abzusichern, wird somit nur ungenügend wahrgenommen. Auch wenn die Beiträge und damit erwirtschafteten Renten gering sein mögen, sind die Beitragszeiten oft wichtige Voraussetzung, um Leistungen der Deutschen Rentenversicherung, wie zum Beispiel die Grundrente, wahrnehmen zu können. Auch Minijobs, die als Nebenjob ausgeübt werden, schmälern später die Rente.

Minijobs zeichnen sich aber nicht nur durch die fehlende Absicherung aus, sondern sie sind meist auch noch schlecht bezahlt. So geht aus einer Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2021 hervor, dass rund drei Viertel der Minijobber im Jahr 2018 weniger als 11,40 Euro pro Stunde verdienten und ein Aufstieg aus dem Niedriglohn ihnen nur halb so häufig wie den Vollzeitbeschäftigten gelang. Auch wichtige Arbeitnehmerrechte, wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaub und häufig sogar der gesetzliche Mindestlohn, werden den Minijobbern versagt, so die Hans-Böckler-Stiftung im Jahr 2021.

Damit Arbeit für die Beschäftigten krisenfester wird und am Ende nicht die Altersarmut droht, müssen Beschäftigte in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen wechseln.

Millionen Frauen üben in Deutschland ausschließlich einen Minijob aus. Minijobs stellen durch ihre Steuer- und Abgabefreiheit eine große Teilzeitfalle für Frauen dar. Flankiert wird dies durch Regelungen im Steuer- und Sozialversicherungssystem, wie dem Ehegattensplitting. Die Fehlanreize der Minijobs haben zahlreiche Studien immer wieder deutlich gemacht, so auch eine Studie des Bundesfamilienministeriums aus dem Jahr 2012.

In ihrem Koalitionsvertrag von 2021 hat die derzeitige Bundesregierung neben der Erhöhung der Minijobgrenze festgehalten, dass Minijobs zu keiner „Teilzeitfalle insbesondere für Frauen“ werden dürfen. Es ist äußerst widersprüchlich, wie diese gute Absicht trotz einer Erhöhung der Minijobgrenze erfüllt werden soll. Dies kann nicht gelingen. Eine regelmäßige Erhöhung der Minijobgrenze vergrößert im Vergleich zum Status Quo sogar noch die Teilzeitfalle für Frauen. Diese Teilzeitfalle hat weitreichende Folgen, da sie den meist weiblichen Betroffenen keine auskömmliche finanzielle Absicherung und vor allem keine ausreichende Altersvorsorge ermöglicht.

Auch das unfreiwillige Verbleiben in der Teilzeit ist ein gewichtiger Grund für die Einkommenslücke sowie für die Rentenlücke zwischen Frauen und Männern. So arbeiten circa 35 Prozent der Teilzeitbeschäftigten unfreiwillig in Teilzeit und wollen ihre Arbeitszeit verlängern. Deshalb fordert der VdK ein generelles Rückkehrrecht in Vollzeit, unabhängig von der Betriebsgröße. Auch der Anspruch auf Erhöhung der vertraglichen Arbeitszeit muss noch weiter verbessert werden, da viele Frauen ihre Arbeitsstelle mit einem Arbeitsvertrag in Teilzeit begonnen haben und diesen aber langfristig erhöhen wollen.

Im Gesetzentwurf wird angegeben, dass die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze die Akzeptanz, die praktische Umsetzung und damit die flächendeckende Anwendung des gesetzlichen Mindestlohns fördert. Es ist wahr, dass in der Praxis die Erhöhung des Mindestlohns oft dazu führt, dass die Geringfügigkeitsgrenze überstiegen wird und dann als Konsequenz die Arbeitszeit reduziert wird. Nach Ansicht des VdK wird hier jedoch verkannt, dass das eigentliche Problem die Minijobgrenze selbst ist. Würde es keine Minijobs mit ihrer Sozialversicherungsfreiheit geben, würde es auch nicht das Problem der Lohngrenze und der Mindestlohnerhöhung geben. Indem man die Geringfügigkeitsgrenze einfach immer weiter nach oben verschiebt, verlagert man das Problem immer weiter ohne es zu lösen und nimmt dafür noch in Kauf, dass immer mehr Arbeitnehmer nicht sozialversichert sein werden. In Zeiten von Fachkräftemangel und Mangel an Beitragszahlern in der Rentenversicherung kann es nicht der richtige Weg sein, dass viele Menschen nur zehn Stunden die Woche arbeiten.

Nach Ansicht des VdK würde diese Problematik bei Überführung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen schon sehr viel geringer werden. Alle weiteren Umgehungen des gesetzlichen Mindestlohns können durch Verbesserungen bei den Dokumentationspflichten, bei den Kontrollen und der Sanktionierung bekämpft werden. In diesem Gesetzentwurf sind dafür schon gute Maßnahmen für die Aufzeichnungspflichten vorgesehen.

2.4. Erhöhung der Midijobgrenze

Die Höchstgrenze für Beschäftigungen im Übergangsbereich, den sogenannten Midijobs, wird von monatlich 1.300 Euro auf 1.600 Euro angehoben. In den Midijobs müssen Beschäftigte geringere Sozialabgaben leisten, erwirtschaften aber einen vollen Sozialversicherungsanspruch. Weiterhin wird die Beitragsbelastung in diesem Bereich neu geregelt. So sollen Arbeitnehmer gerade im unteren Lohnbereich der Midijobs stärker entlastet werden, damit es mehr Anreize gibt, die Arbeitszeit zu erhöhen und vom beitragsfreien Minijob in einen Midijob zu wechseln.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Eine Erhöhung der Midijobgrenze und eine Ausweitung des Übergangsbereichs sieht der VdK kritisch. Denn nach Ansicht des VdK ist nicht erwiesen, dass der Übergangsbereich wirklich zum Abbau der geringfügigen Beschäftigung beiträgt. Die Anzahl der Midijobber steigt zwar stark an, aber vermutlich sind es hauptsächlich regulär Beschäftigte, die in den Übergangsbereich gefallen sind. So haben sich die von der Regelung erfassten Beschäftigten von 1,3 auf circa drei Millionen erhöht als die Midijobgrenze im Jahr 2019 auf 1.300 Euro angehoben wurde.

Ein ähnlich großer Zuwachs ist jetzt bei einer erneuten Erhöhung zu erwarten, aber vermutlich eben nicht von ehemaligen Minijobbern, sondern von Arbeitnehmern im unteren Lohnbereich. Zwar sollen die Übergänge vom Minijob zum Midijob durch Beitragsentlastungen noch attraktiver gestaltet werden, aber ob dies wirklich funktioniert, ist fraglich. Schließlich tragen auch steuerrechtliche Regelungen, fehlende Kinderbetreuung oder andere Fehlanreize wie die Familienversicherung dazu bei, dass gerade Frauen im Minijob verharren. Der VdK fordert eine fundierte Untersuchung, inwieweit der Übergangsbereich wirklich zum Abbau der geringfügigen Beschäftigung beiträgt.

Weiterhin ist völlig unklar, welche Art von Beschäftigung man durch Sonderregelungen des Midijobs eigentlich subventioniert. Das Durchschnittsentgelt in den Sozialversicherungen liegt bei 3.240 Euro. Das heißt bei einer normalen Teilzeitstelle von 20 Stunden und einem Gehalt von 1.600 Euro befindet man sich bereits im Übergangsbereich. Mit einem Mindestlohn von 12 Euro ist man bei einem Vollzeitjob bei einem monatlichen Gehalt von 1.900 Euro und damit außerhalb des Übergangsbereichs. Man fördert hier also ohne weitere Kriterien an die Beschäftigtengruppe, wie zum Beispiel Einkommensarmut des Haushaltes, Teilarbeitsplätze. So arbeiten dann auch fast 90 Prozent der Midijobber in Teilzeit und es sind in der großen Mehrzahl Frauen.

Die Begünstigungen des Übergangsbereichs könnten hier somit auch einen Fehlanreiz darstellen und damit Fehlentwicklungen begünstigen. Teilzeit gilt als großes Altersarmutsrisiko für Frauen und Midijobs könnten hier als „Teilzeitfalle“ für Frauen fungieren. Inwieweit diese Art „Arbeitsplatzsubventionierung“ wirklich positive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungseffekte hat, muss durch die Bundesregierung erst einmal nachgewiesen werden. Der VdK fordert hier umfangreiche Untersuchungen, welche Personengruppen von Midijobs profitieren, ob damit wirklich einkommensarme Haushalte unterstützt werden und inwieweit damit volle Erwerbstätigkeit von Frauen verhindert wird. Ohne diese Erkenntnisse ist eine Bewertung der Midijobs nicht möglich.

3. Fehlende Regelungen

3.1. Aufzeichnungspflichten zum gesetzlichen Mindestlohn

Ursprünglich sollte die nach dem Mindestlohngesetz bestehende Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung modifiziert werden. Künftig sollten unmittelbar die Arbeitsaufnahme sowie Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit elektronisch und manipulationssicher aufgezeichnet werden. Die Aufzeichnungen sollten elektronisch aufbewahrt werden. Der Arbeitgeber wäre verpflichtet gewesen, die Aufzeichnungen nach Beendigung des Abrechnungszeitraumes dem Arbeitnehmer zur Verfügung zu stellen. Weiterhin sollte der Arbeitgeber bei der Entgeltabrechnung über die Höhe des auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anwendbaren Mindestlohns informieren.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK hatte diese Regelungen ausdrücklich begrüßt und hält sie auch weiterhin für geeignete Maßnahmen, damit mehr Mindestlohnberechtigte gerade im Minijobbereich auch wirklich ihren gesetzlich garantierten Lohn erhalten.

Der gesetzliche Mindestlohn kann nur wirken, wenn er auch flächendeckend durchgesetzt wird. Bisher werden aber nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahr 2017 mindestens 1,3 und bei Einbeziehung der Überstunden sogar 3,8 Millionen Berechtigte um ihren gesetzlich garantierten Mindestlohn gebracht. Laut den Ergebnissen der Studie „Kontrolle von Mindestlöhnen“ aus dem Jahr 2019 ist dies vor allem Trickserien bei der Arbeitszeiterfassung geschuldet. Aber auch viele Beschäftigte wissen nicht, wie hoch der Mindestlohn genau ist.

In diesem Sinne wäre es absolut sinnvoll, die Informationsrechte der Beschäftigten zu stärken, damit sie überhaupt nachvollziehen können, ob ihnen der gesetzliche Mindestlohn in irgendeiner Form vorenthalten wird. Dies wäre aber nur ein erster Schritt, denn für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist es nicht so einfach, sich gegen Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn zu wehren. Die Klage- und Beweislast für Lohnunterschreitungen liegt beim Angestellten, der gerade in prekären Beschäftigungsverhältnissen aus Angst vor dem Arbeitsplatzverlust das Einfordern seines Anspruchs oft scheut. Der Beschäftigte befindet sich eben nicht auf Augenhöhe mit seinem Arbeitgeber, sondern in einem Abhängigkeitsverhältnis und verfügt auch über weniger Ressourcen, wie zum Beispiel oft fehlende Sprachkenntnisse, zur gerichtlichen Auseinandersetzung. Der VdK fordert deshalb zur Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte bezüglich des gesetzlichen Mindestlohns eine Beweislastumkehr und eine Verbandsklagebefugnis im Arbeitsrecht.

Um den Mindestlohn flächendeckend durchzusetzen, braucht es auch mehr und effektivere Kontrollen und spürbare Sanktionen bei Verstößen. Die Kontroll- und Sanktionsverfahren durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind aufwendig und Mindestlohnverstöße schwer nachzuweisen. Deswegen hatte der VdK hier auch Erleichterungen für die Kontrolltätigkeit durch strengere Aufzeichnungspflichten gefordert. Bisher können Arbeitszeitaufzeichnungen später nachgereicht und damit auch leichter manipuliert werden. Die ursprünglich vorgesehene Pflicht zur sofortigen Aufzeichnung in elektronischer Form und Bereitstellung würde nach Ansicht des VdK die Arbeitszeitdokumentationen transparenter und besser zugänglich machen.

3.2. Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze für Erwerbsminderungsrentner

Die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze zieht Folgeänderungen, wie bei der Familienversicherung im SGB V, nach sich. Nicht erwähnt wird aber die Hinzuverdienstgrenze für Erwerbsminderungsrentner, welche im § 96a SGB VI geregelt ist.

Die aktuelle Grenze von 6.300 Euro pro Jahr beruht auf der bisherigen Minijobgrenze von 450 Euro. Diese wird mit 14 multipliziert, um mögliche Weihnachts- und Urlaubsgeldzahlungen zu berücksichtigen. Bei geplanter Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze von 450 auf 520 Euro muss nunmehr die Hinzuverdienstgrenze nach Ansicht des VdK bei 14 mal 520 Euro liegen. Dies entspricht einem Wert von 7.260 Euro pro Jahr.

Für viele Erwerbsminderungsrentner ist dieser Hinzuverdienst ein wichtiges zusätzliches Einkommen, da ihre Erwerbsminderungsrente zu gering ist. Zudem können Sie im Rahmen ihrer gesundheitlichen Möglichkeiten ein paar Stunden in der Woche arbeiten und dadurch am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilhaben.

Der VdK fordert, die Hinzuverdienstgrenze für Erwerbsminderungsrentner von derzeit 6.300 Euro auf 7.260 Euro zu erhöhen.

Minijobs sollte es ganz generell nur noch für Rentner, Erwerbsminderungsrentner, Schüler und Studenten geben, denn schließlich besteht bei diesen Personengruppen nicht Gefahr, dass reguläre Beschäftigungsverhältnisse durch Minijobs verdrängt werden.