2023 | 01

IAQ
STANDPUNKT

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohn-kommission am 2. März 2023

Gerhard Bosch

- Der Mindestlohn verringerte die Lohnunterschiede insgesamt und auch zwischen Stadt und Land sowie zwischen Ost und West.
- Es konnten keine negativen Beschäftigungseffekte wohl aber positive Produktivitätseffekte festgestellt werden.
- Die Compliance-Probleme haben sich verringert, sind aber weiterhin hoch. Notwendig ist eine fälschungssichere elektronische Arbeitszeitaufzeichnung.
- Bei hoher Inflation muss der Mindestlohn jährlich und nicht alle zwei Jahre erhöht werden.
- Die Mini-Job-Grenze hindert viele Geringverdiener an der Verlängerung ihrer Arbeitszeit. Fachkräftestrategien ohne die Mobilisierung dieser Stundenpotenziale sind nicht ernst zu nehmen.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN
Offen im Denken

1. Einleitung

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 (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.

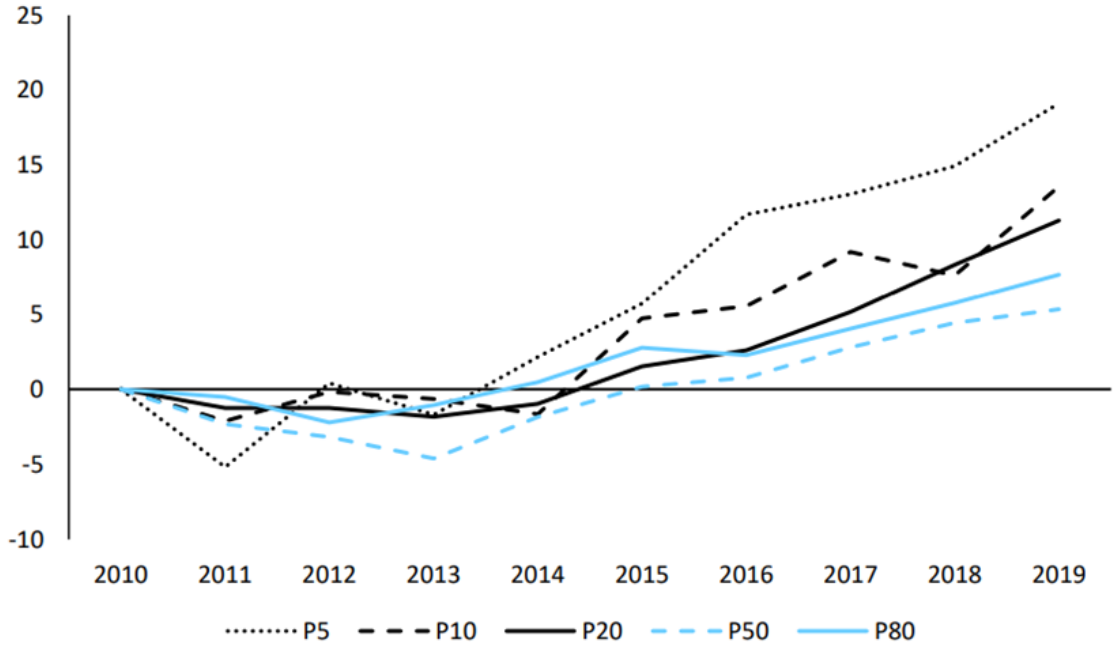
Heute lassen sich die Auswirkungen der Einführung und der Erhöhungen des Mindestlohns klarer einschätzen. Es liegen inzwischen zahlreiche Evaluationen vor, die allen zu ähnlichen Ergebnissen kommen. Ebenso, wie die USA und Großbritannien können wir jetzt auf eine empirisch fundierte Mindestlohnforschung zurückgreifen, die der Politik realistische Ratschläge geben kann. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse der neueren Evaluationen seit dem Erscheinen des letzten Berichts der Mindestlohnkommission (2020) zusammengefasst und die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € einschließlich der gleichzeitigen Anhebung und Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze bewertet werden.

2. Die Auswirkungen des Mindestlohns

2.1 Mindestlohn verringert die Einkommensungleichheit

Der Mindestlohn – und das war das vorrangige politische Ziel bei seiner Einführung – führte zu einem überproportionalen Anstieg der Stundenlöhne am unteren Rand der Einkommensverteilung. Schaubild 1 zeigt, dass die Löhne des 5. und 10. Perzentils die höchsten Steigerungsraten aufweisen. Auch die Löhne des 20. Perzentils wuchsen deutlich schneller als die mittleren und höheren Löhne. Bedeutsam ist vor allem, dass es sich nicht um einen Einmaleffekt direkt nach der Einführung handelt, sondern dass diese Entwicklung anhält. Eine ähnliche Entwicklung findet sich bei den Monatslöhnen. Sie ist nicht so prägnant, da teilweise die Arbeitszeit verkürzt wurde. Im Ergebnis verringerte sich sowohl bei den Monats- als auch bei den Stundenlöhnen die Lohnungleichheit (Bachmann u.a. 2022: 96).

Abbildung 1: Wachstum der realen vereinbarten Stundenlöhne* nach Perzentil in % (y-Achse) relativ zum Wert im Jahr 2010 pro Jahr (x-Achse)



*Wachstumsraten der realen vereinbarten Stundenlöhne relativ zum Jahr 2010 für ausgewählte Perzentile der Lohnverteilung (P5 bezeichnet das 5. Perzentil usw.)

Quelle: Bachmann u.a. 2022: 94 (Daten: SOEP.v36eu.).

Der Mindestlohn hat auch die regionalen Lohnunterschiede vermindert. Da in Ostdeutschland und in den ländlichen Regionen überdurchschnittlich viele Beschäftigte vom Mindestlohn und seinen Erhöhungen profitierten, kam es zu einer Verringerung der regionalen Ungleichheiten. „Darüber hinaus führen die niedrigeren Preise für Wohnraum sowie für lokale Güter und Dienstleistungen in diesen Regionen zu einer überdurchschnittlichen Zunahme der Kaufkraft im Vergleich zu den hochpreisigen Ballungsräumen“ (Dauth/Mense 2022). Daraus allerdings, wie die Autoren, auf ökonomische Vorteile einer regionalen Differenzierung des Mindestlohns zu schließen, ist mehr als fraglich. In der ökonomischen Diskussion sind mit einer „Differenzierung“ meistens niedrigere Mindestlöhne in schwächeren Regionen gemeint, um mehr Investitionen anzuziehen. Im Ergebnis würden die alten Unterschiede in der Kaufkraft wiederhergestellt. Zudem erschwert eine Differenzierung die Kontrolle der Mindestlöhne durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und das Selbst-enforcement des Mindestlohns. Ein einheitlicher nationaler Wert hingegen ist bekannt und wird auch von den Beschäftigten eher eingefordert (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019). Regional höhere Mindestlöhne in Metropol-Regionen sollten hingegen ähnlich, wie höhere Branchenmindestlöhne, ermöglicht werden. Das macht vor allem Sinn, wenn auch zusätzliche Kontrollstrukturen, wie etwa über die Sozialkassen im Bau, oder auf kommunaler Ebene im Zusammenhang mit Tariftreuegesetzen bei der Vergabe aufgebaut werden.

2.2 Keine negativen Beschäftigungseffekte

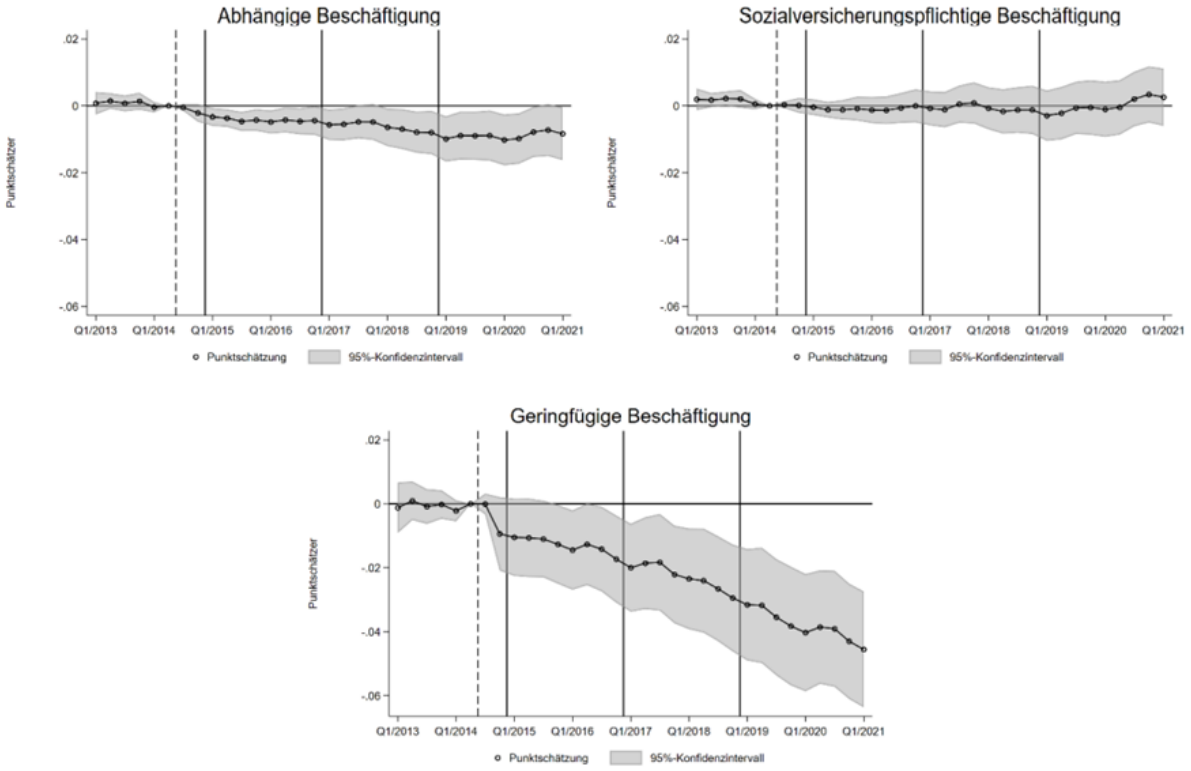
Trotz der deutlichen Anhebungen der Löhne in den unteren Perzentilen konnten keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte festgestellt werden. Auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, sowohl in Voll- als auch in Teilzeit, konnten keine negativen Auswirkungen beobachtet werden. Signifikante Verringerungen sind allerdings bei der geringfügigen Beschäftigung zu beobachten, die der Grund für die geringen negativen Auswirkungen in der Gesamtbeschäftigung sind. Bemerkenswert ist vor allem, dass die negativen Auswirkungen auf die geringfügige Beschäftigung sich im Zeitverlauf fortsetzten (Abbildung 1). Ein Grund hierfür liegt vermutlich darin, dass sich mit der Erhöhung des Mindestlohns auch die zulässige Stundenzahl pro Monat abnahm und Minijobs damit für die Unternehmen und/oder die Beschäftigten unattraktiver wurden. Ein anderer Grund kann in den besonderen Dokumentationspflichten der Arbeitszeit der MinijobberInnen liegen,

was die in dieser Beschäftigungsform verbreitete Unterschreitung des Mindestlohns erschwerte. Die Untersuchung von Caliendo/Olthaus/Pestel (2022) bezieht auch die erste Phase der Corona-Krise ein. Damit konnte gezeigt werden, dass der Mindestlohn nicht nur im Aufschwung, also bei schönem Wetter, beschäftigungsneutral ist, sondern auch in einer tiefen Krise.

Beschäftigungsverluste wurden gerade in den Niedriglohnbranchen prognostiziert, die die höchsten Lohnsteigerungen durch die Einführung des Mindestlohns zu verkraften hatten. Die Evaluation, die hier leider nur bis 2017 reicht, belegt jedoch, dass in diesen Branchen die Beschäftigung sogar überdurchschnittlich zunahm (Abbildung 3).

Da die Mindestlohnerhöhungen nur zum Teil durch eine Steigerung der Produktivität aufgefangen wurden, waren die KundInnen offensichtlich bereit, 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. Diese gesamtwirtschaftlichen Nachfrageeffekte werden in den mikro-ökonomisch angelegten Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten mit Kontrollgruppen nicht berücksichtigt.

Abbildung 2: Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die abhängige Beschäftigung



BA-Statistik und VSE (2014), eigene Berechnungen. Anmerkungen: Die vertikalen Linien geben die Zeitpunkte der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes (August 2014) sowie der Einführung (1. Januar 2015) sowie der ersten bzw. zweiten Erhöhung (1. Januar 2017 bzw. 1. Januar 2019) des Mindestlohns an.

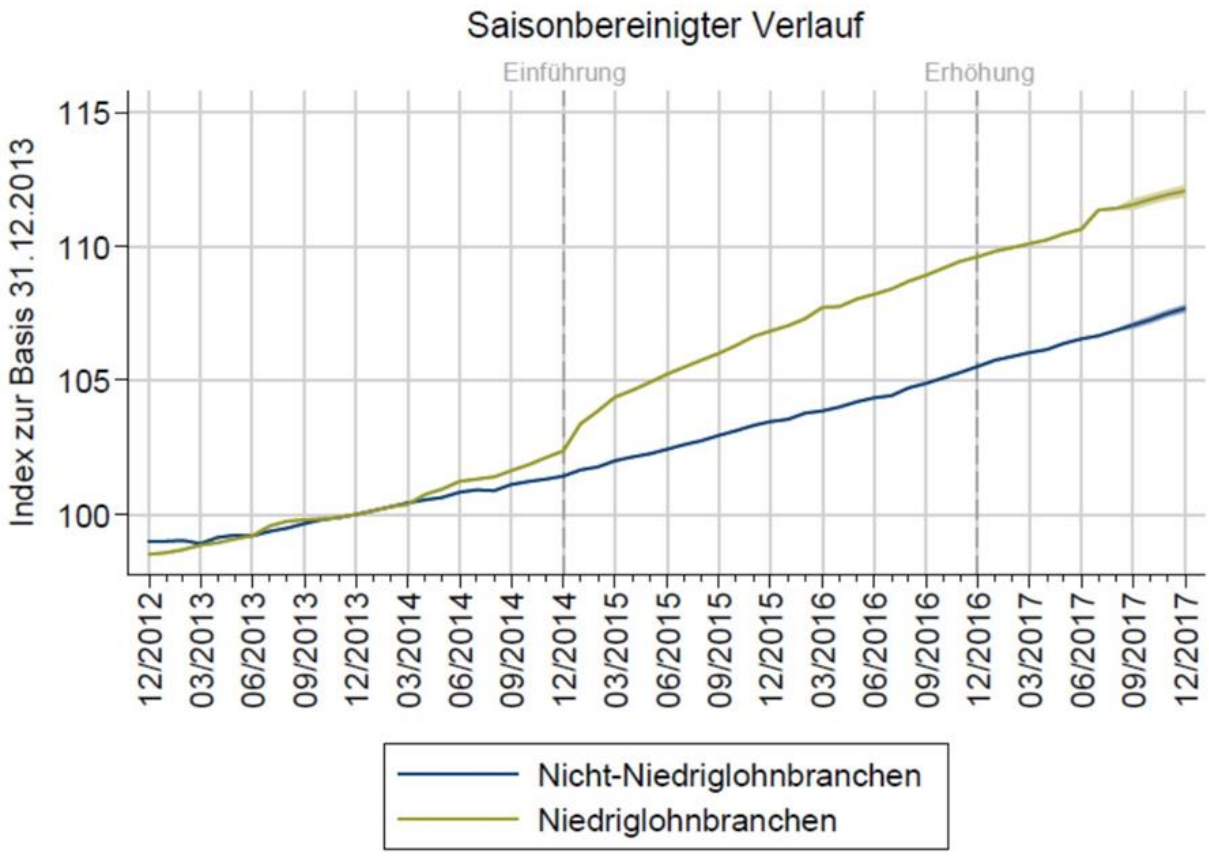
Quelle: Caliendo/Olthaus/Pestel 2022: 43

2.3 Positive Produktivitätseffekte

Mit der Einführung des Mindestlohns sollten auch Geschäftsmodelle, die auf Löhnen unterhalb dieser Schwelle beruhten, beendet werden. Die Unternehmen mit solchen Geschäftsmodellen hatten die Wahl, auf eventuelle Extra-Profite gegenüber Konkurrenten mit guter Bezahlung zu verzichten, ihre Produktivität zu erhöhen oder ihr Unternehmen aufzugeben. Für die Umstellung hatten sie durch die frühzeitige Ankündigung des Mindestlohns ausreichend Zeit. De Monte u.a. (2022) konnten, wie schon

andere Untersuchungen zuvor (Dustmann u.a. 2021), einen leichten Rückgang des Unternehmensbestands insbesondere bei Kleinstunternehmen feststellen. Dieser Rückgang ist Folge von leicht erhöhten Marktaustrittsraten. Das Gründungsgeschehen hingegen wurde nicht beeinflusst.

Abbildung 3: Beschäftigungsentwicklung in Niedriglohn- und Nicht-Niedriglohnbranchen 2012 – 2017



Quelle: vom Berge et al. 2018: 44.

Bemerkenswert ist die Beobachtung eines Anstiegs des Medians der Produktivität in den vom Mindestlohn besonders betroffenen Branchen und dabei besonders bei Kleinstbetrieben. Dieser Anstieg kann auf einer Produktivitätssteigerung in den betroffenen Betrieben zurückzuführen sein. Es ist aber auch möglich, dass der Anstieg auf dem Wechsel von Beschäftigten aus weniger in höher produktive Betriebe resultiert. Vermutlich handelt es sich um einen kombinierten Effekt beider Möglichkeiten.

Welche Rolle eine Verringerung der Gewinne spielte, konnte aufgrund fehlender Daten nicht ermittelt werden. Eine Verringerung von Extraprofiten, die sich aus der Nutzung der Marktmacht der Unternehmen gegenüber ihren Beschäftigten (Monopson) ergeben, wäre kein Wettbewerbsproblem. Der Mindestlohn hätte in diesem Fall nur Machungleichgewichte ausgeglichen. Die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit bei Marktversagen ist eine zentrale Begründung für die Einführung von Mindestlöhnen (Erickson/ Mitchell 2007). Dustmann u.a. (2021: 323) haben die positiven Wettbewerbseffekte des Mindestlohns im deutschen Niedriglohnsektor mit Arbeitgeberübermacht auf den Punkt gebracht: „We find that the minimum wage policy pushed up wages without lowering employment. The lack of employment responses, however, masks some important structural shifts in the economy: the minimum wage led to a reallocation of workers from smaller to larger, from lower-paying to higher-paying, and from less to more productive establishments, and thereby helped improve the quality of establishments in the economy. These findings suggest that minimum wages increased allocational efficiency of workers. These findings are hard to reconcile with a perfectly competitive labor market where a minimum wage unambiguously reduces employment, efficiency, and welfare. However, the

reallocation of labor toward higher-paying and more productive establishments, coupled with the absence of disemployment effects, naturally emerges in a monopsonistic model of the labor market in which firms have some wage-setting power as workers care not just about wages but also about non-pecuniary job amenities such as commuting time."

2.4 Weiterhin erhebliche Compliance- Probleme

Schon frühere Untersuchungen haben erhebliche Unterschreitungen des Mindestlohns festgestellt (Fedorets/ Grabka / Schröder 2019). Die Frage ist, ob diese Verstöße im Zeitablauf abgenommen haben. Das Ausmaß der Nichteinhaltung lässt sich durch die vorliegenden Daten nur eingrenzen. Im sozio-ökonomischen Panel (SOEP) werden Beschäftigte nach ihrem Stundenlohn im Hauptjob und auch in ihrer Nebentätigkeit befragt. Die Daten zeigen eine Abnahme der Unterschreitungen, die mit 5,9 % in der Hauptbeschäftigten und mit 7,8 % unter Einschluss der Nebentätigkeiten noch sehr hoch liegt. In der Verdienststruktur- und der Verdiensterhebung (VSE/VE) werden die Unternehmen hingegen nach den Stundenlöhnen gefragt. Da die Unternehmen in Befragungen aus nachvollziehbaren Gründen ungern Unterschreitungen des Mindestlohns angeben, liegen hier die Quoten deutlich niedriger. Auch hier haben sie leicht abgenommen, sind allerdings 2019 wieder gestiegen.

Tabelle 1: Unterschreitung des Mindestlohns in % der Beschäftigten

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019
SOEP	8,5	7,5	7,6	7,2	5,9
SOEP mit NT*			9,8	9,2	7,8
VSE/VF	3,4	2,7	3,2	2,7	3,0

*NT= Nebentätigkeiten

Quelle: Bachmann u.a. 2022: 44.

Es ist davon auszugehen, dass die meisten Unternehmen auch bei Verstößen inzwischen eine „saubere Aktenlage" mit dem jeweiligen Mindestlohn haben (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019). Verstöße lassen sich meistens nur durch einen Vergleich der „Aktenarbeitszeit" mit der realen Arbeitszeit ermitteln. Dabei spielt die Aufzeichnung der Arbeitszeit eine zentrale Rolle. Das SOEP 2018 enthält hierzu einige Fragen, die zu wenig überraschenden Ergebnisse führen. Bei 72 % der Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn erhielten, wurde die Arbeitszeit erfasst und nur bei 26 % mit einem Arbeitszeiterfassungssystem. Bei Beschäftigten mit höheren Löhnen wurde die Arbeitszeit von 77 % erfasst und von 49 % mit einem System (Bachmann u.a. 2022: 147). Händisch ohne System, wie etwa über eine elektronische Aufzeichnung, erfasste Arbeitszeit lässt sich leichter manipulieren.

Das Bundesarbeitsgericht hatte in einem Beschluss vom 13. September 2022 – 1 ABR 22/21- entschieden, dass die Unternehmen Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit aufzeichnen müssen. Leider wurden dabei keine Aussagen zum Erfassungssystem und seiner Fälschungssicherheit, wie im Arbeitsschutzkontrollgesetz von 2021 für die Fleischindustrie getroffen.

3. Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro

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) (Kalina/Weinkopf 2022). Die abnehmende Tarifbindung ist der wichtigste Grund für diesen unbefriedigenden Rückgang der Niedriglohn-

beschäftigung. 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.

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.

Wenn die Sozialpartner aber nicht 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 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 Mindestlohnniveau (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.

Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 €, also um 14,8 %, war ein so kräftiger Schritt, dass die erneute Frage nach Beschäftigungsrisiken berechtigt war. Im Unterschied zur Situation vor 2014 haben die Mehrheitsökonomen bei diesem politisch so zentralen Thema geschwiegen, wahrscheinlich, weil sich ihre damaligen Modelle und Voraussagen als falsch erwiesen haben. Es lag nur eine Studie von Krebs und 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 und 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 Beschäftigungseffekte sogar differenziert nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Minijobs nachbilden konnten. Die erhofften realen Einkommenseffekte der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € werden durch die hohe Inflation allerdings geringer als erwartet ausfallen.

4. Geringfügige Beschäftigung und Übergangsbereich

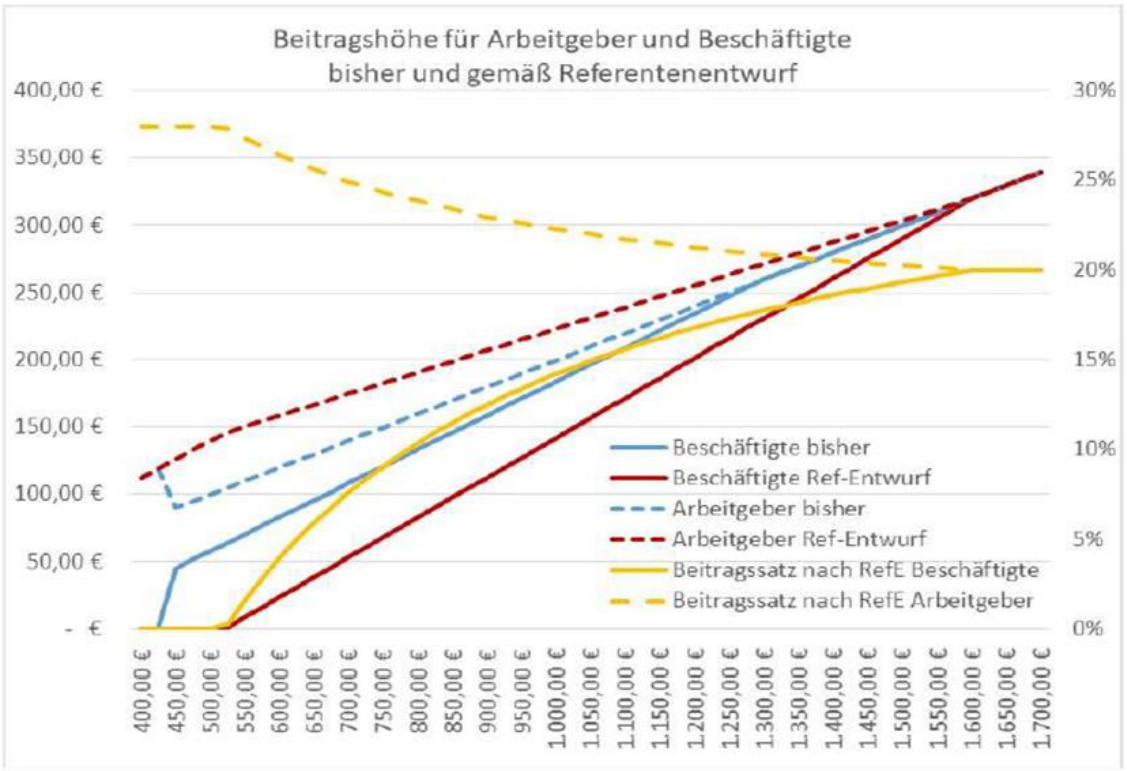
Gleichzeitig mit der Erhöhung des Mindestlohns wurde auch die Geringfügigkeitsgrenze dynamisiert werden. Ihr Wert orientiert sich künftig an der jeweiligen Höhe von 10 Wochenstunden zu Mindestlohnbedingungen, was bei 12 € Mindestlohn einer monatlichen Geringfügigkeitsgrenze von 520 € entspricht. Weiterhin 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 war 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 PartnerIn 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 MinijobberInnen über eine/n PartnerIn 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 wurden nicht angemessen gelöst. Durch die Glättung der Sozialabgaben in der Übergangszone wurden zwar die hohen Grenzkosten in diesem Bereich geglättet (Abbildung 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 Kopfzahlen sehr hoch, in Vollzeitäquivalenten so niedrig ist (Tabelle 2). Mit der schwedischen Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten würde das Arbeitsangebot 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 Potenzial 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.

Abbildung 4: Glättung der Sozialabgaben in der Übergangszone



Quelle: DGB 2022:15.

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 € 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 MinijobberInnen 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 unserem Arbeitsrecht – und wie die überdurchschnittliche hohe Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns in dieser Beschäftigungsform 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 2: Beschäftigungsquoten (BQ) der Frauen zwischen 15-65 Jahren in Kopfzahlen und Vollzeitäquivalenten (VZE) 2019

Land	BQ in Kopfzahlen	BQ in Vollzeitäquivalenten	Differenz in %-Punkten
Deutschland	72.7	55,7	17,7
Schweden	73,7	65.6	8,1

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen der OECD.

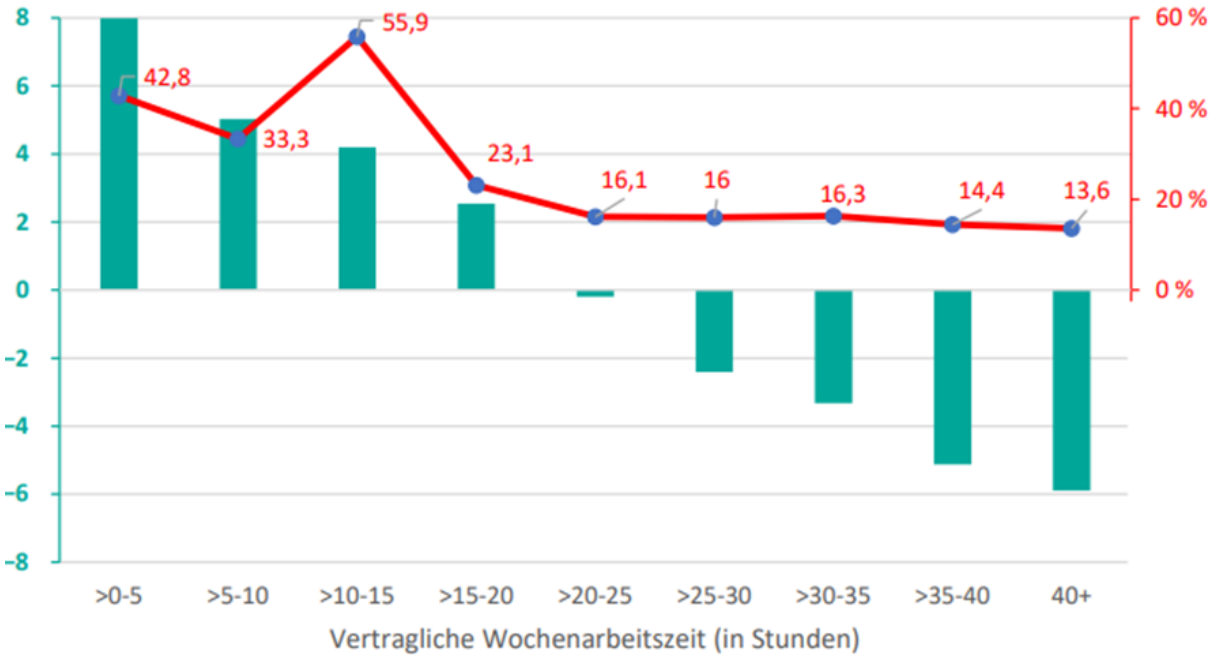
Die neue Norm der möglichen Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze nach § 8, Absatz 1b SGB IV ist möglicherweise in guter Absicht formuliert worden, um den bisherigen Richtlinien von GKV Spitzenverband, DRV Bund, DRV Knappschaft-Bahn-See und Bundesagentur für Arbeit eine rechtliche Grundlage zu geben. Die praktischen Auswirkungen können aber verheerend sein, ähnlich wie die mögliche Abweichung vom equal pay in der Leiharbeit durch tarifliche Vereinbarungen infolge der 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 den Wechsel in die Übergangszone attraktiver gestaltet. Es ist dringend anzuraten, diese Regelung zu korrigieren!

5. Ausblick: Der Mindestlohn bei hoher Inflation und Fachkräftemangel

Mit dem politischen Eingriff der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € war die Absicht verbunden, danach wieder zum normalen Verfahren der Festlegung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission zurückzukehren. Wenn die Verbraucherpreise aber wie 2022 auf 7,8 % und 2023 auf voraussichtlich 5,1 % steigen (IMK 2023) verliert der Mindestlohn schnell seine Kaufkraft. Halbjährliche automatische Anpassungen des Mindestlohns an die Preisentwicklung, wie in Frankreich, können für die Wirtschaft zum Problem werden und würden den bisherigen Mechanismus der nachlaufenden Anpassung an die Tarifentwicklung außer Kraft setzen. Da die Mindestlohnkommission den Mindestlohn im Juni 2023 für den 1.1.2024 festlegt, liegt der Nachlauf gegenüber der Erhöhung auf 12 € bei 15 Monaten. Danach gilt aber wieder der zweijährige Anpassungszeitraum. Bei weiterhin hohen Inflationsraten, die nicht auszuschließen sind, wird dann der Druck auf die Politik wachsen, wieder einzugreifen.

Solche politischen Eingriffe machen Sinn, um in größeren Abständen gezielt die Spielräume der Gestaltung des Mindestlohns nach oben hin auszunutzen. Sie sollten aber nicht getrieben von der Inflationsrate in kurzen Abständen erfolgen. Es ist daher dringend angeraten, dem Zeitraum der Anpassung – wie in den meisten anderen Ländern – auf ein Jahr zu verkürzen.

Abbildung 5: Arbeitszeitwünsche und Mindestlohnbetroffenheit nach vertraglicher Wochenarbeitszeit – Differenz der gewünschten zur vertraglichen Wochenarbeitszeit in Stunden (linke Achse) und Anteil der Stundenlöhne unter 10 Euro in Prozent (rechte Achse)



Quelle: Fedorets/Beckmannshage 2021: 3.

Die zweite große Gestaltungsaufgabe liegt in der Arbeitszeit, wo der Gesetzgeber durch das Urteil des Bundesarbeitsgerichts in der Handlungspflicht steht. Hier geht es – angesichts der weiterhin hohen Nichteinhaltung des Mindestlohns – nicht nur um die Einführung fälschungssicherer Arbeitszeiterfassungen, sondern angesichts des Fachkräftemangels auch um mehr Arbeitszeitoptionen zur Verlängerung der Arbeitszeiten im Bereich der Geringfügigkeit und der Teilzeit mit niedrigen Stundenzahlen. In Deutschland sind in den letzten Jahren die tariflichen und gesetzlichen Optionen der vorrübergehenden Verkürzung der Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten ausgebaut worden. Viele Unternehmen werden hier vermutlich weitere Optionen, wie die 4-Tage-Woche anbieten, um Arbeitskräfte zu gewinnen. Das verbessert die Lebensqualität und ist sinnvoll zur Fachkräftebindung.

Es ist erstaunlich, dass dabei nicht über neue Arbeitszeitoptionen der Beschäftigten mit kurzen Arbeitszeiten gesprochen wurde, obwohl hier große zusätzliche Stundenpotenziale schlummern. Schaubild 5 belegt die Wünsche nach einer Arbeitszeitverlängerung bei den Beschäftigten mit geringer Stundenzahl. Damit könnte der Stundenverlust der Arbeitszeitverkürzungen bei den Vollzeitkräften ausgeglichen werden. Diese Beschäftigten brauchen auch längere Arbeitszeiten, da sie einen überproportional hohen Anteil an GeringverdienerInnen aufweisen. Hier stößt man allerdings wieder auf die Geringfügigkeitsgrenze, die längere Arbeitszeiten ohne den Statuswechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung blockiert. Durch die Einführung der Steuerpflicht für die Einkommen aus Minijobs könnte man diese Blockade schnell reduzieren. Auch wenn hier wenig Bewegung zu erwarten ist, muss man immer wieder betonen, dass Fachkräftestrategien ohne die Mobilisierung der Potenziale in der kurzen Teilzeit nicht ernst zu nehmen sind.

Literatur

Bachmann, Ronald u.a. 2022. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI Studie Essen.

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

Bosch, Gerhard, und Claudia Weinkopf. 2014. Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland. Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier Nr. 304. Düsseldorf: HBS.

Bosch, Gerhard, und Claudia Weinkopf. 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.

Caliendo, Marco, Rebecca Olthaus und Nico Pestel. 2022. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office. Berlin.

Dauth, Wolfgang, und Andreas Mense. 2022. Vor- und Nachteile einer Regionalisierung. Einheitlicher Mindestlohn trifft auf große regionale Unterschiede. *IAB-Kurzbericht* 21/2022. Nürnberg.

De Monte, Enrico u.a. 2022. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. ZEW Mannheim

DGB (2022): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum 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). Berlin: Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 20(11)80

Drechsel-Grau, Moritz. 2021. Employment, Output and Welfare Effects of Minimum Wages. Working Paper: (Zugegriffen: 23.2. 2023). *Volltext*

Dullien, Sebastian u.a. 2022. Wirtschaftspolitik verhindert tiefe Rezession. Prognose-Update: Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahreswende 2022/2023. *IMK Report* Nr. 178, Düsseldorf.

Dustmann, Christian u.a. 2021. Reallocation effects of the minimum wage. *The Quarterly Journal of Economics* 137 (1): 267–328. https://doi.org/10.1093/qje/qjab028

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

Fedorets, Alexandra, und Mattis Beckmannshage. 2021. Mindestlohn: Nicht nur die Höhe ist entscheidend. *DIW-Aktuell* Nr. 61.

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

Fischer, Gabriele u.a. 2015. *Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung*. Endbericht. IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg. *Volltext*

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

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

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

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

Lübker, Malte, und Thorsten Schulten. 2021. WSI-Mindestlohnbericht 2021. *WSI Report* 63. Düsseldorf. *Volltext*

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.

vom Berge, Philipp u.a. 2018. Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns. *IAB-Forschungsbericht* 5/2018 (Ausgabe 6). *Volltext*

Autor

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Senior Professor Universität Duisburg-Essen
und Research Fellow IAQ

Mail: **gerhard.bosch@uni-due.de**
Telefon: +49 203 37 91339

IAQ-Standpunkt 2023 | 01

Redaktionsschluss: 02.03.2023

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen

IAQ-Standpunkt:

https://www.uni-due.de/iaq/iaq-standpunkt.php

Über das Erscheinen der IAQ-Veröffentlichungen informieren wir über eine Mailingliste:
https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php

IAQ im Internet
https://www.uni-due.de/iaq/

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/78078
URN: urn:nbn:de:hbz:465-20230329-144316-5

Alle Rechte vorbehalten.