

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des BMAS eines Zweiten Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung 07.02.2022

Zusammenfassung

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 Referentenentwurf geht bei der Sozialversicherungspflicht einen anderen Weg und sieht darüber hinaus die Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze geringfügig 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. Darüber hinaus werden Arbeitszeitdokumentationspflichten – nicht nur im Zusammenhang mit geringfügig entlohnter Beschäftigung – verschärft.

Insgesamt bleibt es trotz der durch die Forschung belegten negativen arbeitsmarktpolitischen und erwerbsbiografischen Effekte des deutschen Minijob-Modells bei Sonderregelungen für geringfügige Beschäftigungen. Die Chance auf eine umfassende Reform kleiner Arbeitsverhältnisse, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht wird und die existenzsichernde Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen fördert, wird verpasst.

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Evelyn Räder
Abteilungsleiterin
Evelyn.raeder@dgb.de

Tel.: (030) 240 60-399

Dr. Martin Russell Varga
martin.varga@dgb.de

Tel.: (030) 240 60-269

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



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. Auch aus arbeitsmarktpolitischer und gleichstellungspolitischer Sicht haben sich die Minijobs als problematisch und häufig als Falle erwiesen. Es ist vielfach belegt, dass sich vor allem Frauen oft in der „Minijob-Falle“ befinden. Die aktuellen Minijob-Regelungen halten sie davon ab, ihre Arbeitszeit auszuweiten bzw. in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln. Dies trägt in der Folge nicht zuletzt zur Gefahr von Altersarmut bei und widerspricht dem Förderauftrag im Grundgesetz. Deshalb lehnt der DGB 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 Referentenentwurf die Abbruchkante im Übergang vom Minijob in ein steuer- und sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis deutlich abmildert. 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/IV unverändert, so dass sich im Steuerrecht durchaus noch negative Einkommenseffekte ergeben würden. Die Hindernisse, die Beschäftigte bislang davon abhalten, weitergehende Arbeitszeitwünsche zu realisieren, werden daher nicht vollständig beseitigt.

Aus Sicht des DGB würden andere Maßnahmen zielgenauer und gerechter die Ziele erreichen, sowohl alle Beschäftigten inklusive der geringfügig entlohnten Beschäftigten (Minijobs) vollumfassend in allen gesetzlichen Sozialversicherungen abzusichern 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 Referentenentwurf. 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 Versicherungsweige 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.

2. Art. 1. 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 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.

Lücken im Sozialversicherungsschutz gibt es für geringfügig Beschäftigte im Bereich der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen 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 (Arbeits-



losengeld 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.

3. Art. 1. Nr. 4 sowie Art. 2 bis 5: 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 Teilzeitbeschäftigten 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.

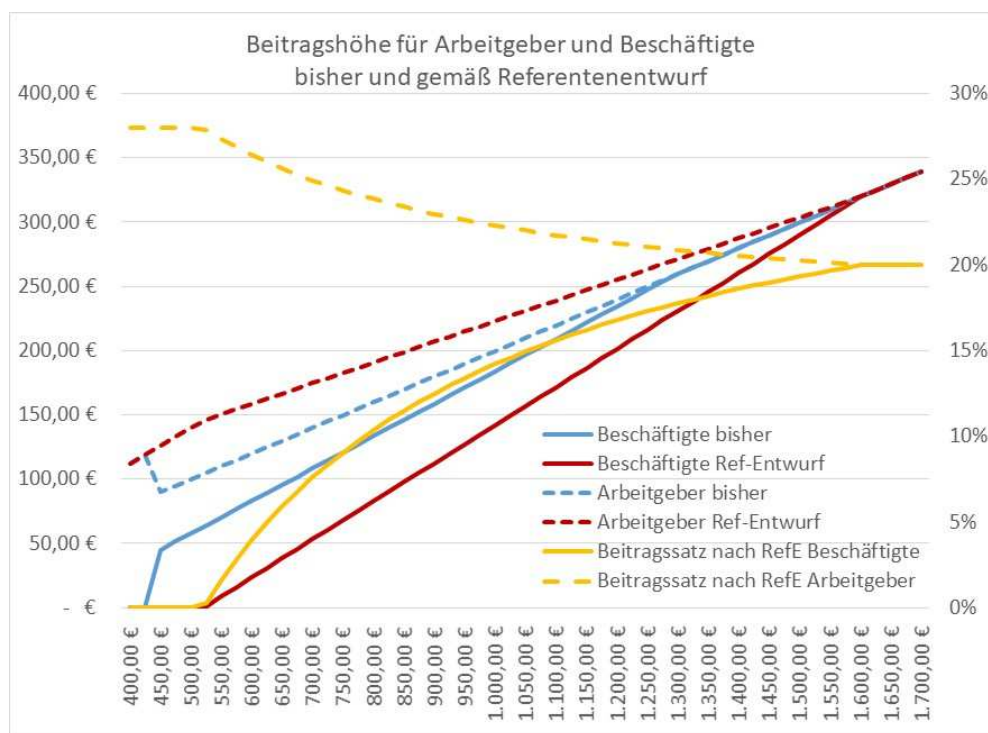
Im Ergebnis werden der gesetzlichen Sozialversicherung Beitragsmittel entzogen. Dabei verursacht die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze den größeren Teil dieses Effekts. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren diesen Mittelentzug scharf, weil er nicht erforderlich ist, um den Beitragssprung 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- und 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 Referentenentwurfs 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 Referentenentwurf 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 entlohnten 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 entlohnten 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 Vollzeitverhältnisse in mehrere geringfügig entlohnte Teilzeitarbeitsverhältnisse aufgesplittet werden. In Wirtschaftszweigen, in denen der Bedarf an Arbeitskraft pro Zeiteinheit für Vollzeitverhältnisse 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 zwei Drittel weiblich), von denen 40 Prozent nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. 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. Bisher 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.

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 wird es unwahrscheinlicher, dass Paare sich für eine partnerschaftliche Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit entscheiden. Vergleichbare Wirkungen bestehen auch im Übergangsbereich und würden durch die Regelungen des Referentenentwurfs 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 Referentenentwurf 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 positive 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 Referentenentwurf nicht gerecht.

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 Zuverdienst (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 Referentenentwurf enthalten. Es wäre daher dringend geboten, das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die Steuerklassen III/V abzuschaffen, auch zeitnah umzusetzen. 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 Referentenentwurf 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.



Einmalzahlungen

§ 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 durch die Geringfügigkeits-Richtlinien von GKV-Spitzenverband, DRV Bund, DRV Knappschaft-Bahn-See und Bundesagentur für Arbeit bestimmt. Was die Berücksichtigung von unvorhersehbaren Einmalzahlungen betrifft, werden diese Regelungen kodifiziert und dabei inhaltlich verändert. 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. Künftig soll es unschädlich sein, wenn die Geringfügigkeitsgrenze in zwei Monaten überschritten wird, sofern das 14-fache der Geringfügigkeitsgrenze im Jahr nicht überschritten wird. Die Neuregelung schafft Rechtssicherheit und grenzt zugleich das Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze ein. Somit wird eine klare gesetzliche Höchstehemengengrenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gezogen. Allerdings ist der Rahmen mit dem 14-fachen der Geringfügigkeitsgrenze recht weit gesetzt. 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.

Nicht ausdrücklich geregelt werden Konstellationen mit unvorhersehbar schwankendem Arbeitsentgelt, für die in den Geringfügigkeits-Richtlinien bislang bestimmt ist, dass Überschreitungen der monatlichen Entgeltgrenze unschädlich sind, solange das 12-fache der Entgeltgrenze im Jahr nicht überschritten wird. Da allerdings in der Definition der Geringfügigkeit die Formulierung „regelmäßig im Monat“ beibehalten wird, ist trotz der restriktiv formulierten Begründung im Referentenentwurf anzunehmen, dass es insoweit bei der bisherigen Rechtslage verbleiben soll.

4. Art. 1 Nr. 6, Art. 2 Nr. 5, Art. 3 Nr. 1, Art. 4 Nr. 9 – 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.

5. Art. 6 bis 9: Elektronische Arbeitszeiterfassung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erkennen an, dass 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 angeglichen werden. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum die Vorschriften in § 6 Abs. 2 GSA Fleisch (Erfassung der Vor- und Nachbereitungszeiten, insbesondere Rüst-, Umkleide- und Waschzeiten) nicht ebenfalls übernommen werden. 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 weist 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 der Rechtsdurchsetzung wird es auf häufigere und wirksame Kontrollen vor Ort ankommen. Anders als die Begründung des Referentenentwurfs nahelegt, wird eine Prüfung vor Ort nicht dadurch entbehrlich, dass elektronisch erfasste und übermittelbare Daten kontrolliert werden können. Die Begründung des Referentenentwurfs nennt selbst ausdrücklich das Ziel, „die Einhaltung des geltenden Arbeitsrechts bei Minijobs stärker zu kontrollieren“. Der Referentenentwurf bezieht sich damit ausdrücklich auf offensichtliche Rechtsverstöße und rechtsmissbräuchliches Verhalten einzelner Arbeitgeber. Auch auf „Defizite (...) im Hinblick



auf die Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes“ wird hingewiesen. Dass der Entwurf die Einhaltung des geltenden Rechts so stark betont, befremdet, wenn damit nicht zugleich konkrete Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung einhergehen. Besonders bei geringfügig Beschäftigten in kleineren Betrieben besteht die Gefahr, dass die Beschäftigten vor Beginn und nach Ende der erfassten Arbeitszeit unentgeltlich arbeiten, um die arbeitgeberseitig vorgegebenen, aber in der vereinbarten Arbeitszeit nicht erreichbaren Arbeitsziele zu erfüllen. Dies kann auch durch ein elektronisches, manipulationssicheres Arbeitszeiterfassungssystem in vielen Fällen nicht ausgeschlossen werden. Hier ist die Koalition aufgefordert, zu sagen, wie sie den Anforderungen des Koalitionsvertrags gerecht werden will.

6. Art. 11: Mitteilungspflichten des Arbeitgebers

Der Entwurf sieht vor, dass Arbeitgeber, soweit sie nach den oben genannten Gesetzen zur Arbeitszeiterfassung verpflichtet sind, die Arbeitszeitaufzeichnungen an den Arbeitnehmer zu übermitteln haben. Allerdings sollte klargestellt werden, dass die Arbeitszeitaufzeichnungen nicht „nach“, sondern spätestens „mit“ Ablauf des Abrechnungszeitraums zu übersenden ist. Dies entspricht der Entwurfsbegründung, die Aufzeichnung „im Zuge“ der Entgeltabrechnungserteilung zu übermitteln. Hinzu tritt eine Pflicht, über den jeweils anwendbaren Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz oder Arbeitnehmerentsendegesetz zu informieren. Dadurch werden Beschäftigte einerseits in die Lage versetzt, die erfassten Arbeitszeiten zu überprüfen, ohne dass sie sich dazu zunächst an den Arbeitgeber wenden müssten. Andererseits können sie auch überprüfen, ob das Arbeitsentgelt auf Basis der erfassten Arbeitszeiten und des einschlägigen Mindestlohns korrekt berechnet wurde. Dies erleichtert die individuelle Rechtsdurchsetzung, ersetzt jedoch keine schärferen Kontrollen. Zusätzlich muss die Übermittlungspflicht durch ausdrückliche Beweiserleichterungen auch in vergütungsrechtlichen Überstundenprozessen flankiert werden. In der Praxis bestehen erhebliche Schwierigkeiten der Betroffenen, die Darlegungs- und Beweislastanforderungen zu erfüllen. Das ist insbesondere im Niedriglohnbereich nicht hinnehmbar. Zudem sollte auch die nicht erfolgte Zeiterfassung zu einer Beweiserleichterung führen.

7. Auswirkungen auf den Hinzuverdienst zu Erwerbsminderungsrenten

Wird die Geringfügigkeitsgrenze erhöht und dynamisiert, wirkt sich dies auch auf Hinzuverdienstgrenzen aus, die bislang oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze liegen, aber künftig unterhalb dieser Grenze liegen werden. Durch künftige Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns könnte infolge der Neuregelung das Arbeitsentgelt, das im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung erzielt werden kann, 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 als 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 – unabhängig von der generellen Debatte um die Hinzuverdienstgrenzen – die Hinzuverdienstgrenze zumindest hier entsprechend als Vielfaches der Geringfügigkeitsgrenze festzulegen.