



# Unterrichtung

an den  
Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

## über die Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
über die Prüfung der Auswirkungen des gesetzlichen  
Mindestlohnes auf Arbeitslosengeld II-Aufstocker und  
auf die Integrationsarbeit der Jobcenter

**Nur für den dienstlichen Gebrauch!  
Keine Weitergabe an externe Dritte!**

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Entscheidung über eine Weitergabe an Dritte bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: VI 3 (VI 6) - 2016 - 0526

Bonn, den 13. August 2018

## Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
2	Begrenzte Auswirkung des Mindestlohnes auf bestehende Arbeitsverhältnisse	9
2.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	9
2.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	15
2.3	Abschließende Bewertung	16
3	Jobcenter erkannten bei neu begründeten Arbeitsverhältnissen Unterschreitungen des Mindestlohnes nicht	16
3.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	16
3.2	Stellungnahmen zu den vorläufige Prüfungsergebnissen	18
3.3	Abschließende Bewertung	18
4	Jobcenter verkannten Bedeutung des Mindestlohnes für die Integrationsarbeit	18
4.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	18
4.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	19
4.3	Abschließende Bewertung	20
5	Jobcenter nutzten Ausnahme Langzeitarbeitsloser vom Mindestlohn nicht zu deren Vermittlung	21
5.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	21
5.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	23
5.3	Abschließende Bewertung	25

## 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie sich der zum 1. Januar 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn auf Arbeitslosengeld II-Aufstocker und auf die Integrationsarbeit der Jobcenter auswirkt.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) sowie der zuständigen Landesministerien schließt er die Prüfung wie folgt ab.

0.1 In 262 der 547 geprüften Fälle waren die Leistungsberechtigten abhängig beschäftigt und führten diese Beschäftigung über den 1. Januar 2015 hinaus fort. In 67 dieser 262 Fälle war der ab 1. Januar 2015 bezahlte Bruttostundenlohn dem Jobcenter nicht bekannt. In weiteren 23 Fällen lag der ermittelte Bruttostundenlohn unter dem maßgeblichen Mindestlohn. Die Jobcenter prüften in diesen Fällen nicht, ob wegen einer Unterschreitung des Mindestlohnes Arbeitsentgeltansprüche auf die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende übergegangen sind. In 96 von 262 Fällen entsprach der Bruttostundenlohn mindestens dem gesetzlichen Mindestlohn. In der Zeit vor dem 1. Januar 2015 war er geringer gewesen. In 23 dieser 96 Fälle hatte sich die Arbeitszeit, die dem Bruttoarbeitsentgelt zugrunde lag, so weit reduziert, dass sich ein Bruttostundenlohn von mindestens 8,50 Euro ergab. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es nicht auszuschließen, dass Arbeitgeber die formalen Gegebenheiten so gestalten, dass der Mindestlohn zwar rechnerisch, nicht aber tatsächlich eingehalten wird.

Die von der Bundesagentur und den Landesministerien mitgeteilten Maßnahmen eröffnen die Möglichkeit, dass die Jobcenter künftig sorgfältiger darauf achten, ob wegen einer Unterschreitung des Mindestlohnes Arbeitsentgeltansprüche auf die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende übergegangen sind (Nummer 2).

0.2 In 285 der 547 insgesamt geprüften Fälle nahmen Leistungsberechtigte am 1. Januar 2015 oder später ein Arbeitsverhältnis auf. In 35 dieser 285 Fälle ermittelten die Jobcenter den Stundenlohn nicht. In weiteren 37 Fällen erkannten sie nicht, dass der Stundenlohn den Min-

destlohn unterschritt. Die Jobcenter prüften in diesen 72 Fällen (25%) mögliche Übergänge von Arbeitsentgeltansprüchen nicht.

Eingeleitete Schritte eröffnen die Möglichkeit, die Bearbeitungsqualität zu verbessern (Nummer 3).

- 0.3 Die Jobcenter haben nicht auf die Verringerung der Arbeitszeit oder eine ausbleibende Lohnsteigerung nach der Einführung des Mindestlohnes reagiert. Dies wäre insbesondere bei Minijobs, bei denen das Bruttoarbeitsentgelt weiterhin 450 Euro betrug, erforderlich gewesen. In diesen Fällen hätten die Jobcenter nachfragen müssen, ob eine Umwandlung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis möglich ist.

Maßnahmen, die inzwischen getroffen oder eingeleitet wurden, eröffnen die Möglichkeit, dass Jobcenter als gemeinsame Einrichtung künftig in geeigneten Fällen mit den Arbeitgebern und den Leistungsberechtigten die Möglichkeiten eines höheren Beschäftigungsumfanges besprechen. Die geprüften Jobcenter als zugelassene kommunale Träger halten derartige Maßnahmen wegen der zum Teil ablehnenden Haltung der Arbeitgeber nicht für erforderlich (Nummer 4).

- 0.4 Die Jobcenter nutzten die Ausnahme Langzeitarbeitsloser vom Mindestlohn nicht zu deren Vermittlung. Sie unterbreiteten langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten in keinem der geprüften Fälle Vermittlungsvorschläge für Beschäftigungen, bei denen in den ersten sechs Monaten eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohnes vorgesehen war. Sie erfassten auch keine entsprechenden Stellenangebote.

Das BMAS meint, inzwischen habe sich mit der flächendeckenden Einführung des Mindestlohnes und seiner Berücksichtigung in den Tarifwerken gezeigt, dass ein „Markt“ für Entgelte unterhalb des Mindestlohnes nicht bestehe.

Sollte das BMAS der Auffassung sein, die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose sei wegen des geringen Anwendungsbereichs überflüssig, sollte es die Streichung der Vorschrift anstreben. Solange die Ausnahmeregelung besteht, dürfen die Jobcenter sie aber nicht ignorieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS und die

Bundesagentur darauf hinwirken, dass die Jobcenter die Regelung in geeigneten Fällen – jedenfalls in solchen, bei denen keine andere Möglichkeit zur Integration Langzeitarbeitsloser ersichtlich ist – anwenden. Er wird sich davon überzeugen, ob die Jobcenter die Ausnahmeregelung künftig verstärkt in ihre Vermittlungsarbeit einbeziehen (Nummer 5).

## 1 Vorbemerkungen

### 1.1 Ausgangslage

Viele erwerbsfähige Leistungsberechtigte stocken ihr Einkommen aus der Erwerbstätigkeit mit dem Arbeitslosengeld II auf, um das soziokulturelle Existenzminimum zu erreichen (sogenannte Arbeitslosengeld II-Aufstocker).

Der Anteil der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten betrug im Dezember 2017 rund 25 %.<sup>1</sup>

Das Einkommen aus Erwerbstätigkeit ist bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes II zu berücksichtigen (§ 11 Absatz 1 Satz 1 SGB II). Von diesem Einkommen sind nach § 11b Absatz 2 Satz 1 SGB II monatlich 100 Euro abzusetzen (Grundfreibetrag).

Durch die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes sollten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt werden. Das Fehlen eines Mindestlohnes wurde auch als möglicher Anreiz gesehen, einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Unternehmen auch zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme zu führen, weil nicht existenzsichernde Arbeitsentgelte durch staatliche Leistungen der Grundversicherung für Arbeitsuchende aufgestockt werden können. Der Mindestlohn soll damit auch die finanzielle Stabilität der sozialen Sicherungssysteme schützen.<sup>2</sup>

Mit dem Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG)<sup>3</sup> hat der Gesetzgeber einen flächendeckenden Mindestlohn von 8,50 Euro brutto je Stunde ab dem 1. Januar 2015 festgelegt. Seit dem 1. Januar 2017 beträgt der Mindestlohn 8,84 Euro. Nach § 22 MiLoG sind vom Mindestlohn ausgenommen:

- Zeiten einer Berufsausbildung,
- Minderjährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung,
- verpflichtende Praktika im Rahmen eines Schulbesuchs, einer betrieblichen oder schulischen Ausbildung oder eines Studiums,

---

<sup>1</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Berichtsmonat Dezember 2017, Nürnberg, April 2018.

<sup>2</sup> BT-Drucks. 18/1558, Seite 2.

<sup>3</sup> Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG), BGBl. I 2014, Seite 1348.

- Praktika bis zu drei Monaten zur Orientierung für eine Ausbildung oder ein Studium,
- Praktika bis zu drei Monaten begleitend zu einer Ausbildung oder einem Studium, wenn noch kein solches Praktikum bei demselben Ausbilder durchgeführt worden ist,
- Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Einstiegsqualifizierung nach § 54a SGB III oder einer Berufsausbildungsvorbereitung nach §§ 68 bis 70 des Berufsbildungsgesetzes,
- ehrenamtliche Tätigkeiten und
- Langzeitarbeitslose im Sinne des § 18 Absatz 1 SGB III in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung.

Nach der (mit Ablauf des 31. Dezember 2017 außer Kraft getretenen) Übergangsregelung des § 24 Absatz 1 MiLoG gingen bis zum 31. Dezember 2017 abweichende Regelungen eines Tarifvertrages repräsentativer Tarifvertragsparteien dem Mindestlohn vor, wenn sie für alle unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland sowie deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich gemacht worden waren. Ab dem 1. Januar 2017 mussten abweichende Regelungen in diesem Sinne mindestens ein Entgelt von 8,50 Euro brutto je Stunde vorsehen.<sup>4</sup> Entsprechendes galt für abweichende Regelungen nach Rechtsverordnungen, die auf der Grundlage von § 11 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes sowie § 3a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes erlassen worden waren.

§ 17 Absatz 1 MiLoG verpflichtet Arbeitgeber von geringfügig Beschäftigten (Ausnahme: Minijobs im privaten Bereich, § 17 Absatz 1 Satz 3 MiLoG i. V. m. § 8a SGB IV) und die in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Wirtschaftsbereiche<sup>5</sup>, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Beschäftigten aufzuzeichnen und die Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre aufzubewahren. Zahlen Arbeitgeber bei ihnen beschäftigten Leistungsberechtigten nicht den gesetzlichen Mindestlohn, gehen die Lohnansprü-

---

<sup>4</sup> Eine weitere Sonderregelung enthielt § 24 Absatz 2 MiLoG für Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller. Für diese Personengruppe betrug der Mindestlohn vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2017 brutto 8,50 Euro je Stunde.

<sup>5</sup> Dazu zählen z. B. das Baugewerbe, Gaststätten und Herbergen, der Speditions- und Transportbereich, Unternehmen der Forstwirtschaft, das Gebäudereinigungsgewerbe und die Fleischwirtschaft.

che der Leistungsberechtigten insoweit auf die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zur Höhe der vom Jobcenter wegen der zu geringen Lohnzahlungen erbrachten Leistungen über (§ 115 SGB X i. V. m. § 40 Absatz 1 Satz 1, § 33 Absatz 5 SGB II).

Um mögliche Anspruchsübergänge zu erkennen, müssen die Jobcenter prüfen, ob den Leistungsberechtigten der Mindestlohn gezahlt wurde.

## 1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, wie sich der gesetzliche Mindestlohn auf Arbeitslosengeld II-Aufstocker und auf die Integrationsarbeit der Jobcenter auswirkt. Für die Prüfung haben wir in der Zeit vom 19. September 2016 bis zum 18. November 2016 bei neun Jobcentern örtliche Erhebungen durchgeführt. Bei sieben der Jobcenter handelte es sich um gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter A, B, C, D, E, F und G), bei den zwei übrigen Jobcentern (Jobcenter H und I) um zugelassene kommunale Träger.

Zur Vorbereitung unserer örtlichen Erhebungen werteten wir den Operativen Datensatz der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) für den Monat Juni 2016 und den XSozial-Datensatz<sup>6</sup> für den Monat Januar 2016 aus. Mittels der Analysesoftware IDEA erstellten wir über eine Zufallsauswahl Listen mit Leistungsberechtigten, die ein Einkommen von:

- genau 100 Euro
- über 100 Euro bis 450 Euro
- und über 450 Euro

aus abhängiger Beschäftigung erzielten.

Da der XSozial-Datensatz im Ergebnis keine für die Erhebungen verwertbare Auswahl ergab, forderten wir von den beiden zugelassenen kommunalen Trägern entsprechende Listen an.

Bei den Erhebungen untersuchten wir 547 Fälle anhand der eingesetzten IT-Fachanwendungen und der Leistungsakten danach, ob die Erhebungsstellen die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes prüften und ggf. Anspruchs-

---

<sup>6</sup> Die zugelassenen kommunalen Träger müssen die für ihre Aufgabenerledigung erforderlichen Daten erheben und an die Bundesagentur für Arbeit übermitteln (§ 51b SGB II). Für die Übermittlung nutzen die zugelassenen kommunalen Träger den Datenstandard XSozial-BA-SGB II (XSozial).

übergänge geltend machten. Ergänzend klärten wir Fragen zu konkreten Sachverhalten in Gesprächen mit den zuständigen Fach- und Führungskräften. Außerdem baten wir die Erhebungsstellen, einen Fragebogen auszufüllen und interne Regelungen und Weisungen zum Prüfungsthema vorzulegen.

Festgestellte Sachverhalte haben die Prüfer bei den örtlichen Erhebungen ausführlich mit Führungskräften der Jobcenter erörtert. Die Prüfer haben alle Sachverhalte einzelfallbezogen benannt. Die Jobcenter hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter haben wir beim Abfassen der Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), das Landesministerium L und das Landesministerium K. Wir gaben den Ministerien und dem Vorstand der Bundesagentur Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Bundesagentur gab eine Stellungnahme ab, der sich das BMAS grundsätzlich anschloss. Zu einem Punkt (Nummer 5) nahm es ergänzend Stellung. Die Landesministerien nahmen ebenfalls Stellung.

Aufgrund der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, schließen wir das Prüfungsverfahren ab.

## 2 Begrenzte Auswirkung des Mindestlohnes auf bestehende Arbeitsverhältnisse

### 2.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

#### Ausgangslage

Die Bundesregierung verband mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes auch die Erwartung, dass sich durch steigende Löhne und Gehälter die Zahlung von ergänzenden Sozialleistungen verringern werde.<sup>7</sup> Wir haben deshalb untersucht, wie sich die Einkommenssituation der Arbeitslosengeld II-Aufstocker nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes verändert hat.

---

<sup>7</sup> Vgl. BT-Drucks. 18/1558, Seite 30.

Die Bundesagentur hat den gemeinsamen Einrichtungen zur Bescheinigung des Einkommens einen Vordruck (Einkommensbescheinigung) zur Verfügung gestellt. Die beiden zugelassenen kommunalen Träger verwendeten eigene Vordrucke. In den Vordrucken der Bundesagentur und des Jobcenters H sollten die Arbeitgeber für den letzten abgerechneten Monat vor der Ausstellung u. a. das monatliche Bruttoarbeitsentgelt, den Bruttostundenlohn und die wöchentliche Arbeitszeit angeben. Im Vordruck des Jobcenters I sollten die Arbeitgeber die Bruttobezüge sowie die einzelnen davon abzuziehenden Beträge zu jeweils anzugebenden Zeiträumen eintragen.

### Feststellungen

In 262 der 547 geprüften Fälle bezogen Leistungsberechtigte bereits vor dem 1. Januar 2015 (Zeitpunkt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes) Einkommen aus abhängiger Beschäftigung.<sup>8</sup> Diese Beschäftigungsverhältnisse bestanden über den 1. Januar 2015 hinaus fort.<sup>9</sup>

### **Arbeitszeit unbekannt/Mindestlohn nicht ermittelbar**

Bei 67 der 262 fortbestehenden Arbeitsverhältnisse (26%) ermittelten die Jobcenter die ab dem 1. Januar 2015 geltende Arbeitszeit nicht. Daher lagen bis zum Ende der jeweiligen Beschäftigungsverhältnisse bzw. bis zu den örtlichen Erhebungen keine Angaben zur Arbeitszeit vor. Der ab 1. Januar 2015 bezahlte Stundenlohn ließ sich in diesen 67 Fällen nicht ermitteln. 55 dieser 67 Leistungsberechtigten (82%) waren in einem Minijob beschäftigt.<sup>10</sup> Die restlichen 12 Leistungsberechtigten erzielten ein Einkommen über 450 Euro.

### **Arbeitszeit bekannt/Mindestlohn bekannt oder ermittelbar**

In den übrigen 195 der 262 Fälle (74%) war die wöchentliche Arbeitszeit für die Zeit ab 1. Januar 2015 bekannt. Der ab 1. Januar 2015 bezahlte Stundenlohn ließ sich in diesen 195 Fällen aus dem monatlichen Bruttoarbeitsentgelt

---

<sup>8</sup> Die Feststellungen zu den 285 Fällen mit Aufnahme des Arbeitsverhältnisses ab dem 1. Januar 2015 enthält Textnummer 3.

<sup>9</sup> In 169 der 262 Fälle handelte es sich bei der Beschäftigung der Leistungsberechtigten um einen Minijob.

<sup>10</sup> Dies betraf in 34 der 67 Fälle Leistungsberechtigte mit Einkommen in Höhe des Grundfreibetrags von 100 Euro sowie in weiteren 21 der 67 Fälle Leistungsberechtigte mit einem Minijob und Einkommen über 100 Euro.

und der von uns aus der wöchentlichen Arbeitszeit errechneten monatlichen Arbeitszeit<sup>11</sup> berechnen.

In 27 der 195 Fälle lag der von uns errechnete Bruttostundenlohn für die Zeit ab 1. Januar 2015 unter dem maßgeblichen Mindestlohn. In vier dieser 27 Fälle beruhte dies auf einem Ausnahmetatbestand nach § 22 MiLoG. In keinem der 23 übrigen Fälle prüften die Jobcenter einen möglichen Übergang von Arbeitsentgeltansprüchen.

In 72 der 195 Fälle hatten Leistungsberechtigte bereits vor dem 1. Januar 2015 einen Bruttostundenlohn von 8,50 Euro oder mehr erhalten. Der Mindestlohn führte hier unmittelbar zu keinen Änderungen.

In den restlichen 96 der 195 Fälle errechneten wir ab 1. Januar 2015 Bruttostundenlöhne von 8,50 Euro oder mehr bei zuvor geringeren Bruttostundenlöhnen. In 23 dieser 96 Fälle (24%) hatte sich die Arbeitszeit, die dem (nahezu) gleichbleibenden Bruttoarbeitsentgelt zugrunde lag, so weit reduziert, dass sich ein Bruttostundenlohn von mindestens 8,50 Euro ergab. In 61 der 96 Fälle und in 18 der 23 Fälle handelte es sich um Leistungsberechtigte mit einem Minijob.

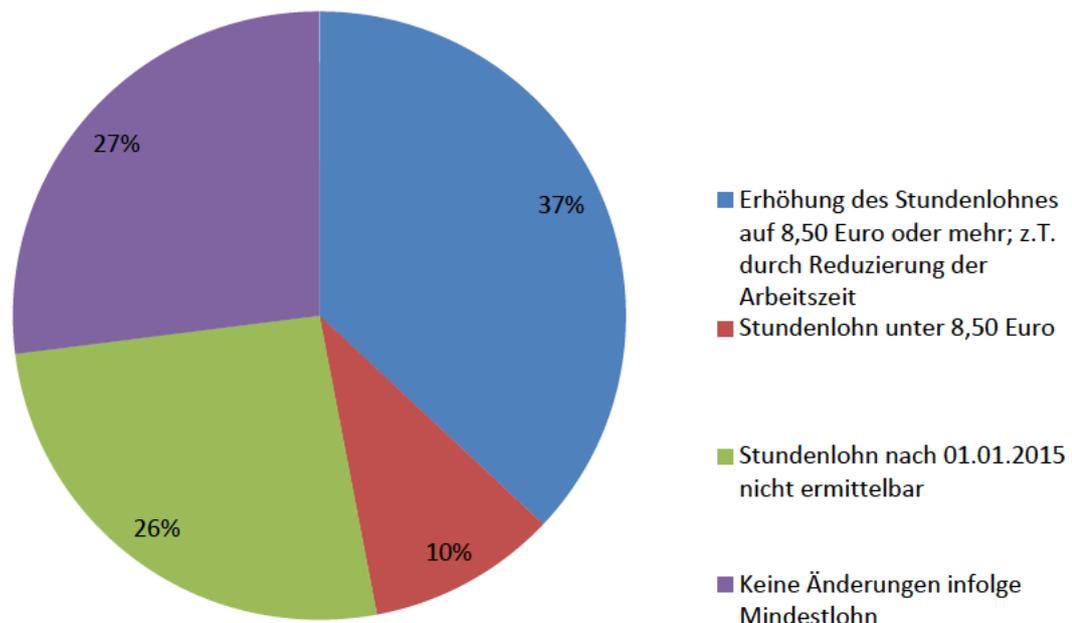
Das nachstehende Schaubild zeigt die Veränderungen mit Einführung des Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 in den 262 geprüften Fällen Leistungsberechtigter, die sich in einem fortbestehenden Beschäftigungsverhältnis befanden.

---

<sup>11</sup> Die monatliche Arbeitszeit errechneten wir folgendermaßen: Zahl der Wochenstunden multipliziert mit 52 (Wochen) und dann geteilt durch 12 (Monate).

Diagramm

**Veränderungen mit Einführung des Mindestlohnes  
zum 1. Januar 2015 in den 262 Fällen**



Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes

Die Fach- und Führungskräfte der Jobcenter vertraten die Auffassung, dass sich der Mindestlohn auf die Zahl der Aufstocker kaum auswirke. Dies habe aus Sicht der Jobcenter verschiedene Gründe. Zum einen führten sie lokale Gegebenheiten wie besonders hohe Mieten an. Zum anderen würden viele Aufstocker nicht in Vollzeit, sondern in Teilzeit oder Minijobs arbeiten. In vielen Fällen sei zudem der Bedarf einer mehrköpfigen Bedarfsgemeinschaft so hoch, dass der Mindestlohn auch bei einer Vollzeitbeschäftigung nicht zu einer vollständigen Bedarfsdeckung führe. Der Schritt aus der Hilfebedürftigkeit gelinge daher trotz des allgemeinen Mindestlohnes oftmals nur Alleinstehenden.

Vorläufige Würdigung

Unsere Feststellungen zeigen, dass der gesetzliche Mindestlohn nur bedingt zur Verbesserung der Einkommenssituation von Leistungsberechtigten beiträgt. Viele Arbeitslosengeld II-Aufstocker blieben auch nach Einführung des Mindestlohnes im Leistungsbezug. Die Gründe für die begrenzte Wirkung des Mindestlohnes sind vielfältig und von den Jobcentern größtenteils nicht zu be-

einflussen. Das gilt beispielsweise für die Höhe der Kosten für Unterkunft und Heizung, die vom lokalen Markt abhängen, oder die Größe der Bedarfsgemeinschaft.

Im Hinblick auf die Bearbeitungsqualität durch die Jobcenter ist zu beanstanden, dass in 67 der 262 Fälle Leistungsberechtigter, die bei Einführung des Mindestlohnes bereits in einem Beschäftigungsverhältnis standen, die Arbeitszeit nicht bekannt war und auch nicht von den Jobcentern ermittelt wurde. Damit konnten die Jobcenter nicht ausrechnen, wie hoch der gezahlte Stundenlohn war. Folglich konnten sie auch nicht feststellen, ob der Mindestlohn gezahlt wurde.

Es ist zwar nicht Aufgabe der Jobcenter, die Einhaltung des Mindestlohnes zu überwachen. Hierfür sind die Behörden der Zollverwaltung zuständig (§ 15 MiLoG i. V. m. § 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes). Die Jobcenter müssen jedoch bei ihrer täglichen Arbeit den Mindestlohn stärker als bisher beachten, um feststellen zu können, ob Arbeitsentgeltansprüche gem. § 115 SGB X i. V. m. § 40 Absatz 1 Satz 1, § 33 Absatz 5 SGB II auf die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende übergegangen sind. Hierzu müssen sie sich Kenntnis über die Arbeitszeit und den Stundenlohn verschaffen. In 67 Fällen haben die Jobcenter dies versäumt.

Auffällig ist zudem, dass es sich bei 55 (82%) dieser 67 Fälle ohne Angabe der Arbeitszeit um Minijobs handelte.

Die Gefahr einer Umgehung des Mindestlohngesetzes ist bei Minijobs besonders groß, weil geringe Monateinkünfte nicht auf eine niedrige Stundenzahl zurückzuführen sein müssen, sondern ebenso gut auf einem geringen Stundenlohn beruhen können. Dem trägt der Gesetzgeber Rechnung, indem er Arbeitgeber verpflichtet, insbesondere bei Beschäftigten mit Minijob Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen.

Die Jobcenter sollten diese gesetzlichen Dokumentationspflichten zur Aufklärung des Sachverhalts nutzen und sich zumindest in Zweifelsfällen Aufzeichnungen zur Arbeitszeit vorlegen lassen.

In den Fällen, in denen zwar die wöchentliche Arbeitszeit und der monatliche Lohn, nicht aber der Stundenlohn bekannt waren, haben es die Jobcenter versäumt, den Stundenlohn auszurechnen. Dabei war nach unseren Feststellun-

gen in 27 Fällen (10% der 262 Fälle mit fortbestehenden Arbeitsverhältnissen) der Mindestlohn unterschritten. Dies haben die Jobcenter nicht erkannt. Ebenso wenig haben sie erkannt, dass lediglich in vier dieser Fälle diese Unterschreitung durch § 22 MiLoG gedeckt war.<sup>12</sup> In den übrigen Fällen könnten Arbeitsentgeltansprüche auf die Jobcenter übergegangen sein (siehe oben). Zudem wäre es angebracht gewesen, die Zollbehörden über die Unterschreitung des Mindestlohnes zu informieren (siehe oben).

Nach unseren Feststellungen erreichten Arbeitgeber in fast jedem vierten Fall eine Anhebung von zuvor geringerem Arbeitslohn in einen Stundenlohn von mindestens 8,50 Euro, indem sie die Arbeitszeit der Beschäftigten reduzierten. Das Monatseinkommen hingegen blieb nahezu unverändert. Besonders ausgeprägt war dies bei Beschäftigungen im Minijobbereich.

Unsere Feststellungen entsprechen den Forschungsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Das IAB stellte fest, dass mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes bei nahezu unveränderter Höhe der Monatslöhne die geleisteten Wochenstunden zurückgingen. Die Veränderung sei bei geringfügiger Beschäftigung mit ca. 1,5 Stunden pro Woche am stärksten. Zur Einhaltung des Mindestlohnes bei geringfügiger Beschäftigung mit 450 Euro Bruttomonatsgehalt dürfe eine Grenze von 52 Stunden pro Monat bzw. etwa 12 Stunden pro Woche nicht überschritten werden. Dennoch gebe mehr als ein Viertel der im Jahr 2015 geringfügig Beschäftigten eine höhere Arbeitszeit an. Nach der Einschätzung des IAB deute das darauf hin, dass die von ihm befragten Personen entweder ihre tatsächliche Arbeitszeit zu hoch einschätzten oder der Arbeitgeber einen Teil der Arbeitsstunden nicht (legal) kompensiere.<sup>13</sup>

Auch aus unserer Sicht ist es nicht auszuschließen, dass Arbeitgeber die formalen Gegebenheiten so gestalten, dass der Mindestlohn zwar rechnerisch, nicht aber tatsächlich eingehalten wird. Die Jobcenter müssen hier besonders wachsam sein, in Zweifelsfällen kritisch nachfragen und sich Belege vorlegen lassen. Vordrucke unterstützen die Bearbeitung, wenn sie u. a. auch Angaben

---

<sup>12</sup> Diese vier Fälle haben wir nicht in die Fehlerquote einbezogen.

<sup>13</sup> Vgl. IAB Forschungsbericht 8/2016 Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, Nummer 11.2.1 Einstiegslohne vor und nach der Mindestlohneinführung.

zum monatlichen Bruttoarbeitsentgelt und zur wöchentlichen Arbeitszeit erfragen.

Wir bitten um Stellungnahme.

## 2.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur stimmt zu, dass die Jobcenter den Stundenlohn der Leistungsberechtigten ermitteln müssen, um feststellen zu können, ob Arbeitsentgeltansprüche auf die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende übergegangen sind. Dies werde in mehreren Weisungen und Arbeitshilfen erläutert.

Die gemeinsamen Einrichtungen hätten die beanstandeten Fälle inzwischen nachgeprüft und nachdokumentiert. Dabei hätten sie in Einzelfällen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz erkannt.

Dass Anweisungen zu einem Thema in vielen Fällen nicht beachtet würden, falle den Teamleitungen bei der Fachaufsicht auf, wenn dieses Thema lokal zur Prüfung angesetzt werde. Themen zur fachaufsichtlichen Prüfung würden risikoorientiert festgelegt.

Die Einhaltung des Mindestlohnes spiele zwar wegen des geringen möglichen Schadens für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der geringen vergebenen Integrationschancen typischerweise keine große Rolle. Dennoch müssten die Teamleitungen alle Themen und damit auch dieses angehen. Die Bundesagentur werde deshalb in das Handbuch zu internen Kontrollsystemen (IKS) den Hinweis aufnehmen, dass auch Gebiete mit geringem Risiko in die fachaufsichtlichen Prüfungen einzubeziehen und regelmäßig (wenn auch seltener) zu prüfen seien. Als Beispiel hierfür werde sie Verstöße gegen das Mindestlohngesetz nennen.

Darüber hinaus hätten die geprüften Jobcenter angegeben, ihre Verfahren inzwischen so geändert zu haben, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz nunmehr sicher erkannt und dokumentiert würden, oder ihre Beschäftigten entsprechend sensibilisiert zu haben.

Das Landesministerium K teilt mit, dass die Verfahrensweise des Jobcenters H in einer Verfügung verbindlich geregelt sei. Die Notwendigkeit der Ermittlung des Einkommens, der Stundenzahl und des Stundenlohns spiele dabei eine bedeutende Rolle. Das Jobcenter H habe den bestehenden Nachholbedarf in

der Umsetzung der Regelungen anerkannt. Es nehme die Prüfungsmitteilung zum Anlass, alle Beschäftigten für das Thema zu sensibilisieren.

Nach der Stellungnahme des Landesministeriums L räumt auch das Jobcenter I Bearbeitungsfehler ein. Insbesondere im Bereich der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse seien beim Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes die geleisteten Arbeitsstunden in Arbeitsverträgen oder Gehaltsabrechnungen nicht ausgewiesen gewesen und nicht ermittelt worden. Inzwischen seien durch interne dienstliche Weisungen des Jobcenters Vorkehrungen getroffen worden, dass spätestens bei Änderungen in den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen des Leistungsberechtigten und bei Folgeanträgen auf Leistungen nach dem SGB II bei Ablauf des jeweiligen Bewilligungszeitraumes die Einhaltung der Vorgaben des Mindestlohngesetzes zu kontrollieren sind. Soweit dies anhand vorliegender Nachweise nicht möglich sei, werde eine entsprechende Bescheinigung des Arbeitgebers angefordert.

### 2.3 Abschließende Bewertung

Die von der Bundesagentur und den Landesministerien mitgeteilten Maßnahmen – Änderung von Vorgaben und Verfahrensweisen, Sensibilisieren der Beschäftigten für Verstöße gegen das Mindestlohngesetz – eröffnen die Möglichkeit, dass die Jobcenter künftig sorgfältiger darauf achten, ob wegen einer Unterschreitung des Mindestlohnes Arbeitsentgeltansprüche auf die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende übergegangen sind.

Wir schließen Punkt 2 der Prüfungsmitteilung ab.

## 3 Jobcenter erkannten bei neu begründeten Arbeitsverhältnissen Unterschreitungen des Mindestlohnes nicht

### 3.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

#### Feststellungen

In 285 der 547 geprüften Fälle nahmen Leistungsberechtigte am 1. Januar 2015 oder später ein Arbeitsverhältnis auf. Die Jobcenter ließen sich von diesen Leistungsberechtigten das erzielte Bruttoarbeitsentgelt nachweisen. Hierfür verwendeten die Leistungsberechtigten Lohnabrechnungen, Quittungen, die Vordrucke zur Einkommensbescheinigung oder Kopien ihrer Arbeitsverträge.

In 35 der 285 Fälle (12 %) konnten die Jobcenter den vorgelegten Nachweisen die dem Bruttoarbeitsentgelt zugrunde liegenden Arbeitsstunden nicht entnehmen. So hatten Arbeitgeber zur Arbeitszeit keine Angaben gemacht oder einen Arbeitszeitkorridor (z. B. „2 bis 3 Stunden“) für die wöchentliche Arbeitszeit angegeben. Zur Einkommensanrechnung übernahmen die Jobcenter die bescheinigten monatlichen Entgelte in die Datenfelder ihrer IT-Verfahren. Die Jobcenter klärten in diesen Fällen nicht die Arbeitszeit, um den Stundenlohn errechnen zu können.

In 41 der 285 Fälle unterschritt der von uns errechnete<sup>14</sup> Stundenlohn den maßgeblichen Mindestlohn. In vier dieser 41 Fälle beruhte dies auf einem Ausnahmetatbestand nach § 22 MiLoG. In keinem der 37 übrigen Fälle (13% der 285 Fälle) prüften die Jobcenter einen möglichen Übergang von Arbeitsentgeltansprüchen oder informierten die Behörden der Zollverwaltung.

#### Vorläufige Würdigung

In 35 Fällen wussten die Jobcenter den Stundenlohn nicht und in weiteren 37 Fällen erkannten sie nicht, dass der maßgebliche Mindestlohn unterschritten war. Damit haben die Jobcenter in etwa einem Viertel der 285 Fälle versäumt, mögliche Anspruchsübergänge zu prüfen und die für die Prüfung benötigten Sachverhalte aufzuklären. Stattdessen begnügten sie sich damit, die bekannten monatlichen Arbeitsentgelte als Einkommen zu berücksichtigen.

Obwohl die Jobcenter ohne Angaben zur Arbeitszeit nicht prüfen können, ob der Mindestlohn eingehalten wird, nahmen sie unvollständige Nachweise ohne weitere Rückfragen an. Sie nahmen damit in Kauf, mögliche Anspruchsübergänge nicht zu erkennen und geltend zu machen. Für die Jobcenter sollte die Kenntnis des Stundenlohnes von gleicher Bedeutung sein wie die Kenntnis des monatlichen Bruttoeinkommens. Dass die Jobcenter keinen weiteren Klärungsbedarf erkannten, lässt darauf schließen, dass sie in ihren täglichen Routinen mögliche Anspruchsübergänge zu wenig beachteten.

Die Jobcenter sollten zukünftig mögliche Anspruchsübergänge prüfen. Über Fälle mit Mindestlohnverstößen sollten sie die Behörden der Zollverwaltung informieren. Ermittlungsverfahren der Behörden der Zollverwaltung sind für Arbeitgeber unangenehm und haben möglicherweise gravierende Folgen. Auch

---

<sup>14</sup> Wir teilten das monatliche Bruttoarbeitsentgelt durch die Zahl der im Monat gearbeiteten Arbeitsstunden. Diese errechneten wir zuvor aus der Zahl der Wochenstunden, indem wir diese mit 52 multiplizierten und das Ergebnis durch 12 teilten.

haben sie eine präventive Wirkung. Gleiches gilt, wenn Jobcenter übergegangene Arbeitsentgeltansprüche gegen Arbeitgeber durchsetzen.

Wir bitten um Stellungnahme.

### 3.2 Stellungnahmen zu den vorläufige Prüfungsergebnissen

Die Stellungnahmen der Bundesagentur und der Landesministerien zu Punkt 2 (siehe oben Nummer 2.2) beziehen sich auch auf Punkt 3 der Prüfungsmitteilung. Das Landesministerium L führt ergänzend aus, dass beim Jobcenter I inzwischen eine Stelle geschaffen worden sei, die sämtliche eingehenden Gehaltsabrechnungen und Arbeitsverträge auf die Einhaltung der Bestimmungen des Mindestlohngesetzes flankierend überprüfe und bei festgestellten Verstößen oder Verdachtsmomenten entsprechende Maßnahmen einleite.

### 3.3 Abschließende Bewertung

Die von der Bundesagentur und den Landesministerien mitgeteilten Schritte eröffnen die Möglichkeit, die Bearbeitungsqualität zu verbessern.

Wir schließen Punkt 3 der Prüfungsmitteilung damit ab.

## 4 Jobcenter verkannten Bedeutung des Mindestlohnes für die Integrationsarbeit

### 4.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

#### Ausgangslage

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll dazu beitragen, dass die Leistungsberechtigten ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Sie soll den Lebensunterhalt der Leistungsberechtigten sichern, soweit diese ihn nicht auf andere Weise bestreiten können (§ 1 Absatz 2 Satz 2 SGB II). Daraus folgt, dass auch erwerbstätige Leistungsberechtigte durch die Jobcenter darin unterstützt werden müssen, schrittweise zu einer existenzsichernden Beschäftigung zu gelangen. Bis dahin müssen die Jobcenter diese Leistungsberechtigten fördern und fordern (§§ 2, 14 SGB II).

#### Feststellungen

In 262 der 547 geprüften Fälle führten Leistungsberechtigte ihr Arbeitsverhältnis über die Einführung des Mindestlohnes hinaus fort. Reduzierte sich die Arbeitszeit der Leistungsberechtigten, sprachen die Integrationsfachkräfte dies

gegenüber den Leistungsberechtigten nicht an. War ihnen die Arbeitszeit nicht bekannt, so gingen sie den Gründen für eine ausbleibende Steigerung des Monatslohnes nach der Einführung des Mindestlohnes nicht nach.

In 499 der 547 geprüften Fälle (91%) arbeiteten Leistungsberechtigte weniger als 35 Stunden pro Woche. In 308 dieser 499 Fälle (62%) dokumentierten die Jobcenter die Arbeitszeit nicht im Lebenslauf oder in der Standortbestimmung der IT-Verfahren.

#### Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter haben bei Einführung des Mindestlohnes dessen Bedeutung für ihre Integrationsarbeit verkannt. So reagierten sie nicht auf die Verringerung der Arbeitszeit oder eine ausbleibende Lohnsteigerung nach der Einführung des Mindestlohnes. Dies wäre insbesondere bei Minijobs, bei denen das Bruttoarbeitsentgelt weiterhin 450 Euro betrug, erforderlich gewesen. In diesen Fällen hätten die Jobcenter nachfragen müssen, ob infolge des Mindestlohnes eine Umwandlung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis möglich ist.

Es ist unabdingbar, dass die Integrationsfachkräfte über Umfang, Lage und Verteilung der Arbeitszeit der Leistungsberechtigten informiert sind. Nur so können sie beurteilen, welche Vorgehensweise für eine bedarfsdeckende Integration der Leistungsberechtigten zielführend ist. Zum Beispiel reicht für einen Leistungsberechtigten, der aufgrund einer Teilzeitbeschäftigung weitgehend integriert ist, oft eine Vermittlung in eine zusätzliche geringfügige Beschäftigung aus, um die Hilfebedürftigkeit zu beenden. Die Jobcenter sollten deshalb die Arbeitszeit der Leistungsberechtigten ermitteln und an der in ihrem IT-Verfahren hierfür vorgesehenen Stelle dokumentieren.

Wir bitten um Stellungnahme.

#### 4.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur führt aus, in Beratungsgesprächen würden die Möglichkeiten einer Ausweitung der Arbeitszeit regelmäßig erörtert. Lediglich die Dokumentation sei insoweit lückenhaft gewesen.

Sie stimme zu, dass die Arbeitszeiten erfasst und dokumentiert werden sollten. Die Integrationsfachkräfte müssten die Arbeitszeiten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten kennen, um die Möglichkeiten eines höheren Beschäfti-

gungsumfangs besprechen zu können. Die gemeinsamen Einrichtungen, die aufgrund der Prüfung einen unzureichenden Informationsaustausch zwischen der Leistungssachbearbeitung und den Integrationsfachkräften erkannt hätten, hätten ihre Prozesse abgeändert oder würden dies noch tun.

Das Landesministerium K teilt mit, das Jobcenter H habe in Fällen mit einer Verringerung der Arbeitszeit oder einer ausbleibenden Lohnsteigerung nach der Einführung des Mindestlohnes die Arbeitgeber bewusst nicht um eine Umwandlung in eine sozialversicherungspflichtige oder die Hilfebedürftigkeit vermindernde Beschäftigung ersucht. Hierfür ausschlaggebend seien die mehr als 12-jährigen Erfahrungen mit den Gegebenheiten des dortigen Arbeitsmarktes und der dort ansässigen Arbeitgeber. Der Arbeitsmarkt sei geprägt von zahlreichen klein- und mittelständischen Unternehmen, die zum Teil aus wirtschaftlichen Erwägungen zur Einhaltung des Mindestlohns der Verringerung der Stundenzahl ihrer Beschäftigten den Vorzug vor einer Erhöhung des Monatseinkommens gegeben hätten.

Nach der Stellungnahme des Landesministeriums L frage auch das Jobcenter I bei Arbeitgebern in der Regel nicht nach einer Umwandlung in eine sozialversicherungspflichtige oder die Hilfebedürftigkeit vermindernde Beschäftigung. Das Jobcenter I habe bereits vor Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes eine flankierende Aktivierungsmaßnahme zur Begleitung von Personen mit geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen mit dem Ziel der Umwandlung bestehender Beschäftigungsverhältnisse, Aufnahme einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit neben dem bestehenden sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnis oder Aufnahme einer anderen Beschäftigung initiiert. Hinsichtlich der Umwandlung bestehender Beschäftigungsverhältnisse in eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit seien „die Motivationslagen der Arbeitgeber eher negativ“ gewesen.

#### 4.3 Abschließende Bewertung

Nach der Stellungnahme der Bundesagentur sind Maßnahmen getroffen oder eingeleitet worden, um den Informationsaustausch zwischen der Leistungssachbearbeitung und den Integrationsfachkräften zu verbessern. Dies eröffnet die Möglichkeit, dass die Integrationsfachkräfte künftig die Arbeitszeiten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten besser kennen. Auf dieser Grundlage

könnten sie mit den Arbeitgebern und den Leistungsberechtigten ggf. die Möglichkeiten eines höheren Beschäftigungsumfangs besprechen.

Die beiden zugelassenen kommunalen Träger teilen unsere Auffassung nicht, dass die Jobcenter auf die Verringerung der Arbeitszeit oder eine ausbleibende Lohnsteigerung nach der Einführung des Mindestlohnes hätten reagieren müssen. Wir bleiben bei dieser Auffassung. Wenn die Jobcenter in der Vergangenheit mit einem Teil der Arbeitgeber die Erfahrung gemacht haben, dass diese der Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse negativ gegenüberstanden, kann hieraus später nicht geschlossen werden, dass dies aktuell bei allen betroffenen Arbeitgebern der Fall sei. Bleiben diese Arbeitgeber auch bei guter Konjunkturlage bei ihrer ablehnenden Haltung, müssen die Jobcenter gemeinsam mit den Leistungsberechtigten nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten suchen. Dies folgt aus § 2 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

Wir empfehlen den Landesministerien K und L, darauf hinzuwirken, dass auch die Jobcenter H und I mit den Arbeitgebern und den Leistungsberechtigten in geeigneten Fällen die Möglichkeiten eines höheren Beschäftigungsumfangs besprechen. Damit die Jobcenter beurteilen können, welche Vorgehensweise für eine bedarfsdeckende Integration der Leistungsberechtigten zielführend ist, sollten sie die Arbeitszeit der Leistungsberechtigten ermitteln und an der in ihrem IT-Verfahren hierfür vorgesehenen Stelle dokumentieren.

Wir schließen diesen Punkt der Prüfungsmitteilung ab.

## 5 Jobcenter nutzten Ausnahme Langzeitarbeitsloser vom Mindestlohn nicht zu deren Vermittlung

### 5.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

#### Ausgangslage

Im Jahr 2014, vor der Einführung des Mindestlohnes, waren in Deutschland im Jahresdurchschnitt rund 1,1 Millionen Personen länger als ein Jahr arbeitslos. Vor diesem Hintergrund wurde mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes die Befürchtung verbunden, dass die bereits problematische Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser weiter erschwert werden

könnte.<sup>15</sup> Der Gesetzgeber regelte daher, dass der Mindestlohn für Arbeitnehmer, die unmittelbar vor dem Beginn ihrer Beschäftigung langzeitarbeitslos waren, in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht gilt (§ 22 Absatz 4 Satz 1 MiLoG). Langzeitarbeitslos ist, wer ein Jahr oder länger arbeitslos ist (§ 18 Absatz 1 Satz 1 SGB III).

#### Feststellungen

Die Jobcenter unterbreiteten langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten in keinem der geprüften Fälle Vermittlungsvorschläge für Beschäftigungen, bei denen in den ersten sechs Monaten eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohnes vorgesehen war. Nach Angaben von Fach- und Führungskräften der Jobcenter erfassten die Integrationsfachkräfte auch keine entsprechenden Stellenangebote. Die Jobcenter hielten den Eingliederungszuschuss (§ 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 SGB II i. V. m. § 88 SGB III) an Arbeitgeber, die eine Einstellung Langzeitarbeitsloser beabsichtigen, für zweckmäßiger. Diese Leistung sei flexibler und könne individueller an die Minderleistung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter angepasst werden.

#### Vorläufige Würdigung

Der Gesetzgeber hat die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose (§ 22 Absatz 4 Satz 1 MiLoG) geschaffen, um zu verhindern, dass die Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser durch die Einführung des Mindestlohnes weiter erschwert wird. Es ist unverständlich, dass die Jobcenter die Regelung nicht anwandten.

Die von den Jobcentern als zweckmäßiger angesehenen Eingliederungszuschüsse können nur dann ein Ersatz für die Vermittlung von Stellen mit einer vorübergehenden Bezahlung unterhalb des Mindestlohnes nach § 22 Absatz 4 Satz 1 MiLoG sein, wenn die Voraussetzungen für einen Eingliederungszuschuss vorliegen. Der Eingliederungszuschuss dient dem Ausgleich einer Minderleistung des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (§ 88 SGB III) und setzt somit – im Gegensatz zu § 22 Absatz 4 Satz 1 MiLoG – eine solche voraus. Die Minderleistung ist die Differenz zwischen der Arbeitsleistung eines durchschnittlichen Arbeitnehmers an dem Arbeitsplatz, den der erwerbsfähige Leistungsberechtigte besetzen soll, und der tatsächlichen Leistung des Leistungs-

---

<sup>15</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 18(11)687 vom 21. Juni 2016 Seite 11.

berechtigten.<sup>16</sup> Ob eine Minderleistung zu erwarten ist, ist nach den beruflichen Fähigkeiten, Kenntnissen, Erfahrungen und Stärken des Leistungsberechtigten und den konkreten stellenbezogenen Anforderungen des neuen Arbeitsplatzes zu beurteilen. Die zu erwartende Minderleistung muss über den Rahmen einer üblichen Einarbeitung hinausgehen.<sup>17</sup> Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass bei allen Langzeitarbeitslosen in Bezug auf alle in Betracht kommenden Arbeitsstellen eine Minderleistung vorliegt.

Die Jobcenter sollten künftig in geeigneten Fällen auch von der Möglichkeit Gebrauch machen, langzeitarbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Beschäftigungen zu vermitteln, bei denen in den ersten sechs Monaten eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohnes vorgesehen ist. Dazu sollten sie ggf. Arbeitgeber auf die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose hinweisen.

Wir bitten um Stellungnahme.

## 5.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur führt aus, die Jobcenter klärten die Leistungsberechtigten über das Mindestlohngesetz auf. Eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohnes könne die Beschäftigungschancen Langzeitarbeitsloser steigern, aber eine fehlende Eignung oder Neigung nicht immer ausgleichen.

Sie stimmt zu, dass ein Eingliederungszuschuss nur dann bewilligt werden kann, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen. Dies sei in jedem Einzelfall zu prüfen und zu dokumentieren. Sie teilt auch unsere Auffassung, dass Langzeitarbeitslosigkeit nicht automatisch eine Minderleistung im Sinne des § 88 SGB III begründet.

Wenn ein Jobcenter im Einzelfall in einer Bezahlung unterhalb des Mindestlohns eine gute Chance zur Besetzung eines Stellenangebotes und zur Integration für einen langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten sehe, informiere es den Arbeitgeber.

Arbeitgeber, die ausschließlich Stellenangebote mit einem Lohnangebot unterhalb des Mindestlohns aufgeben möchten, würden dahingehend beraten, dass damit alle nicht langzeitarbeitslosen Bewerber unberücksichtigt blieben, weil

---

<sup>16</sup> Vgl. Winkler in: Gagel, SGB II/SGB III, 68. Ergänzungslieferung Dezember 2017, § 88 SGB III, Randnummer 35.

<sup>17</sup> Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen zum Eingliederungszuschuss §§ 88 - 92 SGB III, Stand: 20. April 2018, Randnummer 88.14.

der Bewerberpool von vornherein reduziert werde und möglicherweise passende Bewerber bei der Suche ausgeschlossen würden. Blieben die Arbeitgeber bei ihrem Lohnangebot, würden die Stellenangebote trotzdem in das IT-Fachverfahren aufgenommen. Im Feld „Interne Informationen zum Stellenangebot“ werde die Kennung „nur LZA - Entlohnung unterhalb des MiLoG“ eingetragen. Erteile ein Arbeitgeber einen Vermittlungsauftrag (mindestens) in Höhe des Mindestlohns und äußere er sein Interesse, auch Langzeitarbeitslose unter Absenkung des Mindestlohns einzustellen, werde das Stellenangebot im Feld „Interne Informationen zum Stellenangebot“ mit der Kennung „MiLoG - gern LZA“ versehen. Ein Vermittlungsvorschlag für ein Stellenangebot unterhalb des Mindestlohns dürfe nur gebucht werden, wenn der Leistungsberechtigte einwillige.

Das BMAS schließt sich der Stellungnahme der Bundesagentur an. Ergänzend weist es darauf hin, dass für Langzeitarbeitslose der Wiedereinstieg in das Arbeitsleben oftmals mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden sei. Die Ausnahme Langzeitarbeitsloser vom Mindestlohn sei darauf gerichtet, diesem Umstand - vor allem in der Einführungsphase des Mindestlohns - Rechnung zu tragen. Ihr liege der Gedanke zugrunde, dass bei Langzeitarbeitslosen Einschränkungen der Produktivität oder Leistungsfähigkeit bestehen könnten, die es rechtfertigten, geringere Einstiegsgehälter zu zahlen.

Für die Eingliederung in Arbeit seien aber nachhaltige und stabile Beschäftigungsverhältnisse wichtig; prekäre Beschäftigungen seien zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit regelmäßig ungeeignet. Einer konsequenten Nutzung der Ausnahme vom Mindestlohn habe darüber hinaus von Anfang an die Erkenntnis gegenüber gestanden, dass der Spielraum für Gehälter unterhalb des Mindestlohnes im Hinblick auf die Sittenwidrigkeit und den Maßstab der Zumutbarkeit sowie mit Blick auf tarifrechtliche Regelungen eher gering sein dürfte. Inzwischen habe sich mit der flächendeckenden Einführung des Mindestlohnes und seiner Berücksichtigung in den Tarifwerken gezeigt, dass ein „Markt“ für Entgelte unterhalb des Mindestlohnes nicht bestehe.

Das Landesministerium K teilt mit, sowohl im Bereich der stellen- als auch der bewerberorientierten Vermittlungsarbeit habe sich nach der Einführung des Mindestlohngesetzes gezeigt, dass die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose im örtlichen Zuständigkeitsbereich des Jobcenters H keine Auswirkungen

entfaltet habe. Vielmehr habe sie bei der Besetzung offener Stellen mit Langzeitarbeitslosen nahezu keine Rolle gespielt. Die Arbeitgeber hätten keine Stellenaufträge mit einer Einschränkung auf Langzeitarbeitslose erteilt. Bei der bewerberorientierten Vermittlungsarbeit habe das Jobcenter die Arbeitgeber auf die Ausnahmeregelung hingewiesen. Doch auch hier habe sich gezeigt, dass diese nur in Einzelfällen genutzt worden sei.

Das Landesministerium L räumt ein, dass das Jobcenter I die Ausnahmeregelung nicht anwende. Die Fragestellung einer höheren Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber unter Berücksichtigung von § 22 Absatz 4 Satz 1 MiLoG habe sich in der bewerberorientierten Vermittlung bisher nicht ergeben. Die Fallmanager könnten anhand bekannter Jobbörsen auch keine entsprechenden Stellen ermitteln. Bei Arbeitgeberkontakten versuche das Jobcenter dies gar nicht erst. Auch weise es Arbeitgeber nicht auf die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose hin.

### 5.3 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur schildert die für die gemeinsamen Einrichtungen vorgesehenen Verfahrensweisen in Bezug auf die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Auf unsere Feststellungen bei den gemeinsamen Einrichtungen A, B, C, D, E, F und G, die das tatsächliche Vorgehen dieser Jobcenter betrifft, geht sie nicht ein.

Das BMAS und die Landesministerien K und L sehen für die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose „keinen Markt“.

Weder die Bundesagentur noch die Ministerien nennen Maßnahmen, um die Jobcenter zu einem ordnungsgemäßen Verfahren zu veranlassen.

Wenn es für die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose nur wenige Anwendungsmöglichkeiten gibt (dass es welche gibt, ist aus der Stellungnahme der Bundesagentur zu schließen), ist dies kein Grund, die Vorschrift überhaupt nicht anzuwenden. Schließlich handelt es sich um geltendes Recht.

Sollte das BMAS der Auffassung sein, die Regelung sei wegen des geringen Anwendungsbereichs überflüssig, sollte es eine Streichung der Vorschrift anstreben.

Solange die Ausnahmeregelung besteht, dürfen die Jobcenter sie aber nicht ignorieren. Wir erwarten deshalb, dass das BMAS (z. B. im Bund-Länder-

Ausschuss) und die Bundesagentur darauf hinwirken, dass die Jobcenter die Regelung in geeigneten Fällen – jedenfalls in solchen, bei denen keine andere Möglichkeit zur Integration Langzeitarbeitsloser ersichtlich ist – anwenden.

Wir werden uns zu gegebener Zeit im Nachfrageverfahren über die eingeleiteten Maßnahmen und deren Wirksamkeit informieren. Mit diesem Hinweis schließen wir Punkt 5 der Prüfungsmitteilung ab.

