MINDESTLOHN
KOMMISSION

Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung

Ergänzungsband zum Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz

MINDESTLOHN
KOMMISSION

Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung

Ergänzungsband zum Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 3

Vorbemerkungen 5

Themenschwerpunkte der Anhörung 7

Stellungnahmen

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen 11

Bundesverband Druck und Medien (bvdm) 33

Deutscher Caritasverband (DCV) 43

Deutscher Frauenrat (DF) 49

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 59

Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband) 79

Deutscher Taxi- und Mietwagenverband (BZP) 91

Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband 97

PD Dr. Irene Dingeldey, Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen 105

Dr. Heiner Fechner und Prof. Dr. Eva Kocher, Juristische Falkultät, Europa-Universität Viadrina 121

freier zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) 139

Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA) 145

Handelsverband Deutschland (HDE) 153

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 163

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) / Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung 179

Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e. V. (KAB) 199

Sozialverband Deutschland (SoVD) 227

Sozialverband VdK Deutschland 231

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft 239
Verband der Bayerischen Wirtschaft (vbw) 247
Verband der Nord-Ostdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie (vti) 259
Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD) 265
Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (VSW) 275
Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks 287

Vorbemerkungen

§ 10 Abs. 3 Satz 1 Mindestlohngesetz (MiLoG) ermöglicht es der Mindestlohnkommission, Anhörungen zu den Auswirkungen und der Anpassung des Mindestlohns durchzuführen. Sie kann dabei „Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände, Verbände, die wirtschaftliche und soziale Interessen organisieren“ anhören.

Die Mindestlohnkommission hat diese Möglichkeit genutzt und im Frühjahr 2018 eine schriftliche Anhörung durchgeführt. Die Mindestlohnkommission hat sich dazu auf einen Kreis von Institutionen bzw. Sachverständigen geeinigt, die im Rahmen der Anhörung zu einer schriftlichen Stellungnahme aufgefordert wurden.

Die Stellungnahmen sind ebenso wie die von der Mindestlohnkommission vorab versandten Themenschwerpunkte in diesem Band im Originalwortlaut dokumentiert.

Berlin, im Juni 2018

Jan Zilius (Vorsitzender)

Themenschwerpunkte der Anhörung

1) Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017.

2) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den *angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*. Mögliche Teilaspekte können dabei sein:
   - Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten (Anteil der Betroffenen; Lohnentwicklung)
   - Auswirkung des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienern (z. B. Geringqualifizierte, Beschäftigte mit ergänzenden ALG II-Leistungen)
   - Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung (z. B. Sozialversicherungsbeiträge, Steuereinnahmen, Reduzierung von Transferleistungen)
   - Einhaltung des Mindestlohns
   - Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits-/Leistungsvorgaben usw.

3) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf *faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen.* Mögliche Teilaspekte können dabei sein:
   - Kosten und Erträge
   - Produktivität und Lohnstückkosten
   - (Verbraucher-)Preise
   - Nachfrage- und Umsatzentwicklung
   - Investitionstätigkeit
   - Veränderung von Wettbewerbsparametern (Konkurrenz über Qualität statt über Löhne/Preise)

4) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („*Beschäftigung nicht gefährden*"). Mögliche Teilaspekte können dabei sein:
   - Auf- und Abbau von Beschäftigung (ggf. differenziert nach bestimmten Gruppen, z. B. Geschlecht, Teilzeit/Vollzeit, geringfügig Beschäftigte usw.)
   - Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen (z. B. von un- oder gering qualifizierten Personen)
   - Arbeitszeit, Arbeitsvolumen
   - Personalfluktuation
   - Regelungen für Praktikanten (§ 22 Abs. 1 MiLoG)
   - Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge
   - Ausbildungsgeschehen (z. B. die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze oder die Anzahl von Bewerbern auf Ausbildungsstellen)
   - Auswirkungen auf das Tarifgeschehen (z. B. Auswirkungen auf Tarifverhandlungen, Tarifgitter), auf die Tarifbindung und auf die Arbeit der Betriebsräte

Stellungnahmen

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen

**Professor Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation,
Universität Duisburg-Essen**

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 1. März 2018

1. Die deutsche Besonderheit – Ein Mindestlohn der Tarifpartner

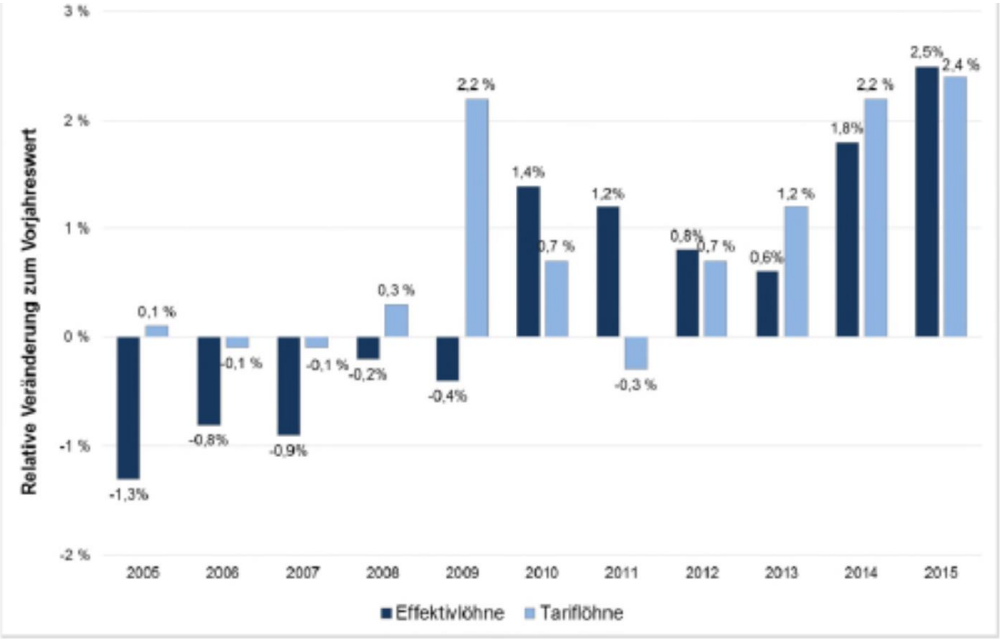
Der deutsche Mindestlohn unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von den Mindestlöhnen in vielen anderen Ländern. Hervorzuheben ist dabei vor allem der starke Einfluss der Sozialpartner auf die Zusammensetzung der Mindestlohnkommission und die Erhöhung des Mindestlohns, der durch folgende Regelungen gesichert ist (Bosch 2018). Erstens werden die Mitglieder der Mindestlohnkommission einschließlich des Vorsitzenden und der Vertreter/innen aus dem Kreis der Wissenschaft von den Spitzenorganisationen der Sozialpartner vorgeschlagen und nicht wie beispielsweise im Vereinigten Königreich vom der Regierung ausgewählt. Zweitens haben die Wissenschaftler/innen ebenfalls anders als im Vereinigten Königreich kein Stimmrecht, sondern nur beratende Funktionen. Drittens sollen sich die Mindestlohnerhöhungen „nachlaufendend an den Tariferhöhungen orientieren“ (§ 9, 2 MiLoG). Viertens haben die Sozialpartner durch ihre selbstgewählte Geschäftsordnung diese Orientierung an den Tarifverträgen zu einer Quasi-Indexierung des Mindestlohns ausgebaut, da nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit von dieser Regel abgewichen werden kann. Man kann daher davon ausgehen, dass es zu solchen Abweichungen nur in außerordentlichen Situationen, wie z.B. einer weiteren Finanzkrise, kommen wird. Fünftens schließlich kann die Bundesregierung die Empfehlung der Mindestlohnkommission zur Erhöhung des Mindestlohns nicht ändern. Sie kann allenfalls die Allgemeinverbindlicherklärung verweigern.

Nur in Belgien haben die Sozialpartner einen vergleichbar starken Einfluss auf den Mindestlohn. Dort beruht der Mindestlohn auf einem Tarifvertrag, der die Unterschriften der Sozialpartner trägt und für allgemeinverbindlich erklärt wird.

Durch die weitgehende Delegation der Beratung und Beschlussfassung über die Erhöhungen des Mindestlohns an die Sozialpartner folgte man der deutschen Tradition der

Tarifautonomie und hat den gesetzlichen Mindestlohn ebenso wie die Branchenmindestlöhne so weit wie möglich pfadabhängig gestaltet. Der große Vorteil ist, dass Entscheidungen über den Mindestlohn aus dem Tagesgeschäft herausgenommen worden sind. Die teilweise erratischen politischen Eingriffe in den Mindestlohn in die eine (überdurchschnittliche Erhöhung) oder die andere Richtung (Absenkung) in manchen Ländern sind damit erschwert worden. Gleichzeitig ist auch eine schleichende Aushöhlung des Mindestlohns durch Nichtstun, also jahrelange Nichterhöhungen, wie in den Vereinigten Staaten unwahrscheinlich. Überdies hat die partnerschaftliche Einbindung der Sozialpartner in bewährter Tradition, die Konflikte um den Mindestlohn institutionalisiert, so dass die Arbeitgeberverbände ihren Frieden mit dieser neuen Institution geschlossen haben.

Schaubild 1: Entwicklung der realen Tarif- und Effektivlöhne 2005 - 2015



Quelle: Bundesregierung 2017: 75 (Berechnungen auf Basis des WSI Tarifarchivs und Destatis)

Über die möglichen Auswirkungen der Quasi-Indexierung des deutschen Mindestlohns wurde bislang noch nicht geforscht. Ich vermute Auswirkungen in drei Richtungen. Erstens stabilisiert der Mindestlohn vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Löhne in den nicht-tarifgebundenen Bereichen der Wirtschaft nach unten. Schaubild 1 zeigt den starken Verfall

der Reallöhne zwischen 2005 und 2007, der durch eine Orientierung an den Tariflöhnen aufgehalten worden wäre. Zweitens ist eine schleichende Erosion des Mindestlohns wie in den Vereinigten Staaten unwahrscheinlich, da die Tarifbindung und die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit in Kernbranchen hoch sind und die Sozialpartner mit ihren dortigen Abschlüssen den Mindestlohn mitziehen. Drittens ist davon auszugehen, dass die Tariflöhne in den gut organisierten Branchen schneller steigen als die unteren Löhne in den nicht-tarifgebundenen Unternehmen. Durch diese „Tarifdrift" im dualisierten deutschen Arbeitsmarkt wird der Mindestlohn im längeren Verlauf prozentual wahrscheinlich stärker als der Medianlohn angehoben werden. Falls die Tarifbindung, die seit 1990 stark abgenommen hat, weiter sinkt, könnte dieser Effekt im Zeitverlauf sogar stärker werden. Viertens wird die „Tarifdrift" allerdings erheblich dadurch gebremst, dass der Mindestlohn nur alle zwei Jahre erhöht wird. Besonders in Zeiten mit höheren Tarifabschlüssen wie seit 2015 bis heute müssen die Mindestlohnbezieher/innen lange warten, bevor sie von den allgemeinen Lohnsteigerungen profitieren. Dadurch verlieren sie natürlich Geld.

Die möglichen positiven Effekte der „Tarifdrift" auf die Zunahme des Mindestlohns sind in Schaubild 1 erkennbar. Sie würden noch sichtbarer, wenn man bei den Effektivlöhnen die hohen Einkommen, die überdurchschnittlich gewachsen sind und als Vergleichsmaßstab für die effektiven Lohnsteigerungen in den unteren und mittleren Dezilen nicht taugen, heraus nehmen würde.

2. Positive Auswirkungen auf die Löhne – aber noch erhebliche compliance-Probleme

Mindestlöhne haben durch die Festlegung einer Lohnuntergrenze direkte Auswirkungen auf die Löhne. Sie können darüber hinaus auch Sekundärwirkungen entfalten, die in der Literatur als ripple-Effekte bezeichnet werden. Solche Sekundäreffekte können institutionalisiert sein, wenn die Tarifbindung sehr hoch ist und mit Erhöhungen des Mindestlohns auch die Tarifgitter neu verhandelt und entsprechend nach oben geschoben werden. Sie sind auch in deregulierten Arbeitsmärkten zu beobachten, in denen Unternehmen sich durch eine Bezahlung oberhalb des Mindestlohns als gute Arbeitgeber profilieren oder durch Lohnanhebungen für qualifizierte Beschäftigte den früheren Lohnabstand zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen wieder herstellen wollen.

Die Bundesregierung wollte die ripple-Effekte des Mindestlohns stärken. Sie hat daher 2014 das Mindestlohngesetz in das sogenannte „Tarifautonomiestärkungsgesetz“ eingebunden. Dieses Gesetzespaket enthielt auch die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen und die Möglichkeit der Vereinbarung zusätzlicher Branchenmindestlöhne für nunmehr alle Branchen. Die Primär- und Sekundareffekte des Mindestlohns auf die Einkommen sollen im Folgenden getrennt betrachtet werden.

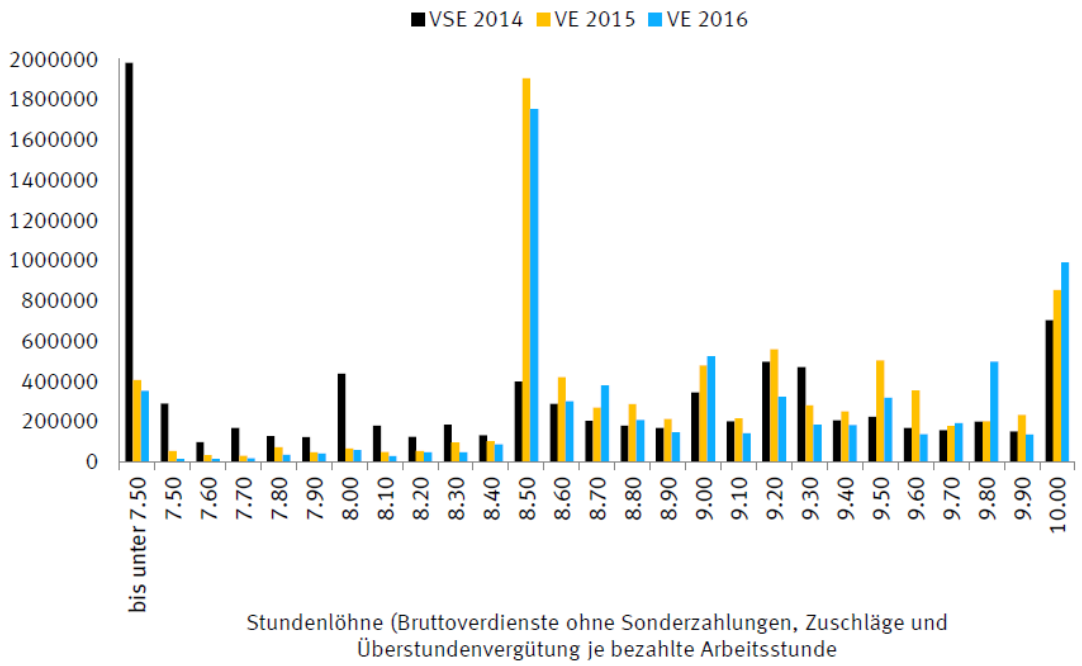
2.1 Hohe Lohnsteigerungen in den unteren Einkommensdezilen

Bei der Untersuchung der Einkommenseffekte des Mindestlohns stehen unterschiedliche Quellen zur Verfügung. Die Verdiensterhebung 2016 beruht auf freiwilligen Angaben von insgesamt 7862 Betrieben, während über das sozio-ökonomische Panel (SOEP) rund 16 000 Haushalte mit rund 13 000 Erwerbstätigen befragt. In beiden Befragungen werden Stundenlöhne nicht direkt erfragt, sondern aus den Angaben zur Arbeitszeit und den Monatslöhnen berechnet, was angesichts von Sonderzahlungen oder Einzahlungen oder Entnahmen von Arbeitszeitkonten nicht einfach ist. Durch Erinnerungslücken, ungenaue Angaben oder andere Probleme bei der Berechnung des Stundelohns kann es zu Ungenauigkeiten kommen. Beide Datensätze zusammen grenzen aber den Datenkorridor ein, in dem die reale Entwicklung liegt.

Die Daten der Verdiensterhebung von 2016 lassen sich mit den Daten der Verdienststrukturhebung, einer umfassenderen Befragung, die aber nur alle vier Jahre durchgeführt wird, und die der Verdiensterhebung von 2015 vergleichen. Schaubild 2 zeigt eine deutliche Verschiebung der Stundenlöhne über die Mindestlohngrenze von 8,50. Die Verschiebung fand vor allem im Jahre 2015 statt, setzte sich aber 2016 in abgeschwächter Form fort, da einige der abweichenden Tarifverträge ausliefen und mehr Unternehmen sich an den Mindestlohn hielten. Die Zahl der Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn erhielten, ist nach der Verdiensterhebung von etwa 1 Million im Jahr 2015 auf 750 000 im Jahr 2016 zurückgegangen. Nimmt man die Betriebe aus, die aufgrund von allgemeingültigen Übergangstarifverträgen vom Mindestlohn noch ausgenommen waren, sinkt die Zahl auf 650 000 (Statisches Bundesamt 2017a: 16). Immerhin 84% der vom

Mindestlohn betroffenen Betriebe gaben an, die Löhne erhöht zu haben (ebenda: 20), wenn auch offensichtlich nicht immer im erforderlichen Maße.

Schaubild 2: Verteilung der Jobs unter Mindestlohngesetz nach Stundenlohn



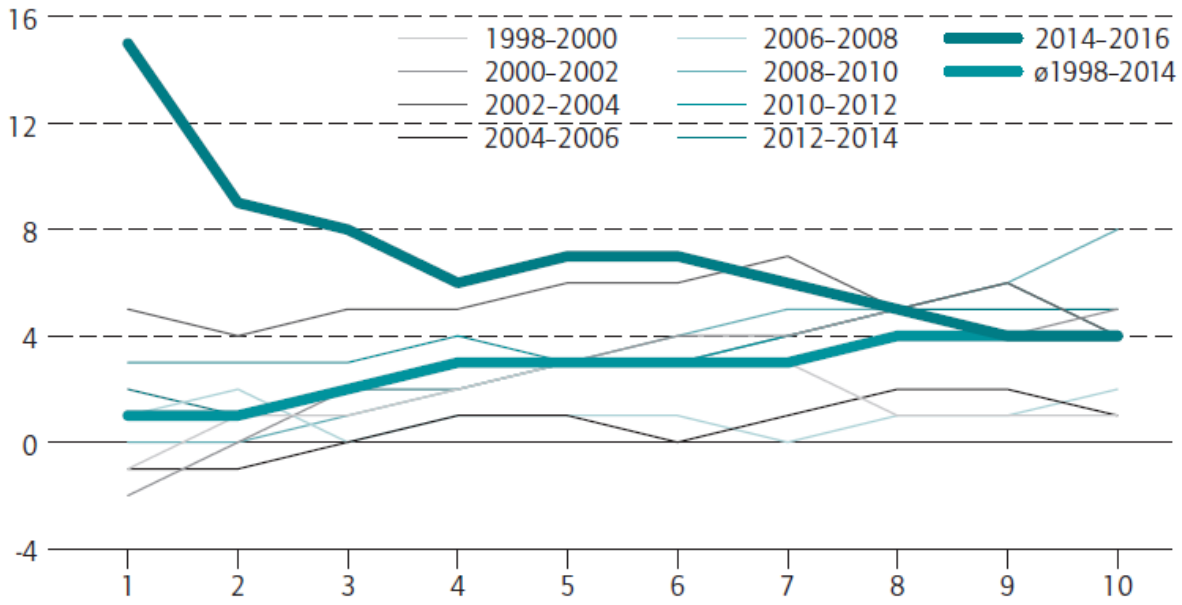
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017a: 16

Eine detaillierte Auswertung der SOEP-Daten durch das DIW lässt die beträchtlichen Lohnsteigerungen in den unteren Dezilen der Einkommensverteilung erkennen. In den Jahren 1998 bis 2014, also vor Einführung des Mindestlohns, stiegen die Löhne in den beiden unteren Dezilen mit ungefähr 1% pro Jahr deutlich langsamer an als die Löhne in den oberen Dezilen 8 bis 10, die um durchschnittlich 4% pro Jahr zulegten. Diese Entwicklung hat sich 2014-2016 umgekehrt. Im untersten Dezil kam es sogar zu Lohnsteigerungen von 15%. Deutlich mehr als der Durchschnitt (4,8%) erhielten Frauen (6,8%), Minijobber (9,2%), Beschäftigte ohne Berufsausbildung (7,2%), Beschäftigte in Betrieben zwischen 5-9 Beschäftigten (13,4%) und Ausländer/innen (9,3%) (Burauel u.a. 2017: 1121). Beschäftigte in Kleinstbetrieben mit bis zu 5 Beschäftigten lagen mit nur 3,2% hingegen unter dem Durchschnitt, was auf erhebliche Compliance-Probleme in diesem Bereich verweist.

Die höheren Lohnsteigerungen bei den Frauen haben einer anderen Studie zufolge die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen verringert. Nach einer Simulationsstudie sinkt die

Lohnlücke um 2,4 Prozentpunkte von 21,5% auf 19,1% (Boll 2017). Es überrascht nicht, dass durch den Mindestlohn die Angleichung der Einkommen dabei ausschließlich in den beiden untersten Quantilen der Einkommensverteilung erfolgt. Eine Überprüfung dieser Datensimulation mit realen Daten steht allerdings noch aus.

Schaubild 3: Nominales Wachstum des vertraglichen Stundenlohns über zwei Jahre nach Dezilen 1998 - 2016



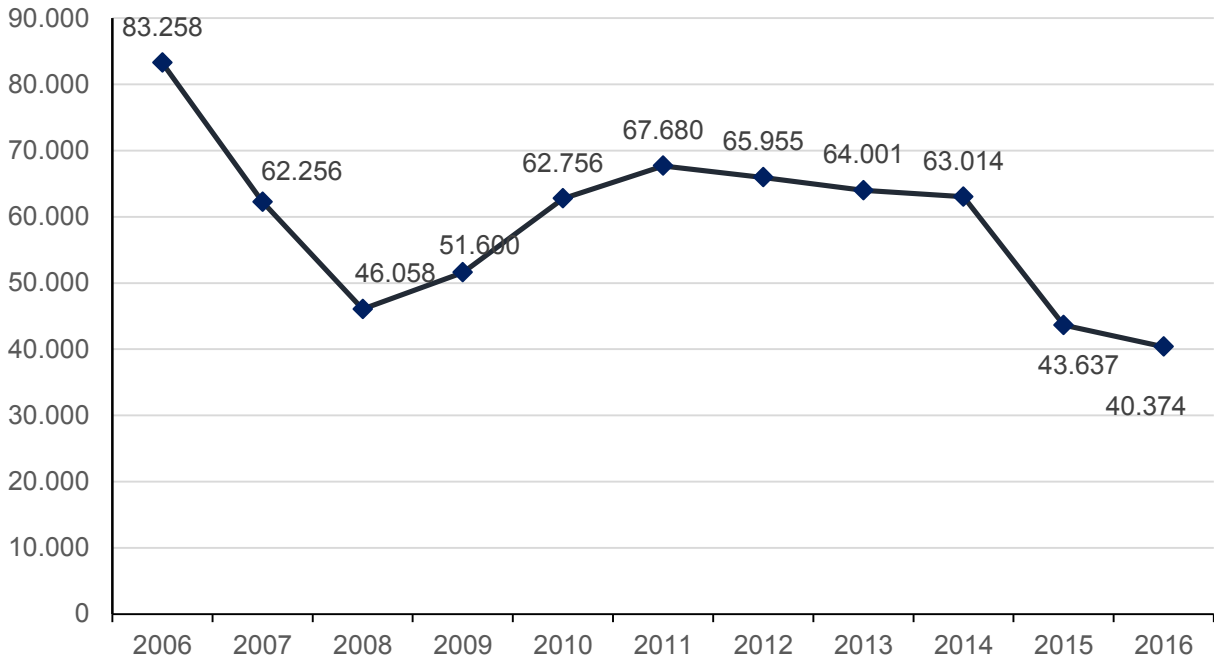
Quelle: Burauel u.a. 2017: 1110

Nach den Berechnungen des DIW erhielten rund 1,8 Millionen anspruchsberechtigte Personen 2016 weniger als 8,50 €. Kalina/Weinkopf (2017) kommen zu noch etwas höheren Zahlen. Besonders hoch ist der Anteil der Non-Compliance bei Minijobs (43,3%), befristet Beschäftigten (19,2%), Beschäftigten ohne Berufsausbildung (15,6%) sowie in Betrieben mit unter 5 Beschäftigten (33,3%) und Betrieben mit 5-9 Beschäftigten (23,6%) (Burauel u.a. 2017: 1120).

Selbst die überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen für einige dieser Beschäftigungsgruppen reichten offensichtlich nicht aus, um alle Beschäftigten in diesen Gruppen über die Mindestlohnschwelle zu bringen. Dies zeigt, wie extrem ausgefasert die deutsche Lohnstruktur vor Einführung des Mindestlohns war. Fallstudien belegen, dass die meisten

Betriebe inzwischen eine „saubere Aktenlage“ haben und für die vertragliche Arbeitszeit mindestens 8,50 € bzw. 8,84 € bezahlen (Weinkopf/Hüttenhoff 2017). Nicht bezahlt werden aber häufig Zusatzarbeiten über die vertragliche Arbeitszeit hinaus und zwar insbesondere in Kleinstbetrieben ohne Betriebsräte und bei Beschäftigtengruppen mit geringer Verhandlungsmacht. Bei den Minijobs kommt die Nichtgewährung von bezahltem Urlaub und Krankheitstagen hinzu. Mehrere Untersuchungen haben festgestellt, dass solche Regelverletzungen bei Minijobs weit verbreitet sind (z.B. Fischer u.a. 2015; Bosch/Weinkopf 2017), was die besonderen Aufzeichnungspflichten der Arbeitszeit bei Minijobs unabdingbar macht.

Schaubild 4: Arbeitgeberkontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit



Quelle: Hüttenhoff/Weinkopf 2018 (Statistik Zoll)

Hinzu kommt, dass die Zahl der Kontrollen abgenommen hat. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die für die Kontrollen zuständig ist, kontrollierte 2014 noch 63 000 Betriebe (Schaubild 4). Die Zahl fiel um mehr als ein Drittel auf 43 627 im Jahre 2015 und 40 374 im Jahre 2016. Erst 2017 begannen die Kontrollzahlen wieder deutlich zu steigen (Deutscher Bundestag 2017). Als Grund für die abnehmende Kontrolldichte wurden ein Strategiewechsel zur vorrangigen Bekämpfung organisierter Kriminalität sowie der

vorübergehende Einsatz vieler Zoll-Beamter in der Flüchtlingshilfe genannt, wo extremer Personalnotstand herrschte. Vermutlich hat man aber auch den Betrieben Zeit gelassen, sich an den Mindestlohn anzupassen. In den ersten vier Monaten 2015 jedenfalls fanden kaum Kontrollen statt.

2.2 Positive Sekundärwirkungen bis in die Mitte der Einkommensverteilung

Während sich zahlreiche Untersuchungen zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen finden lassen, sind die Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und Tarifverträgen und ihre gemeinsamen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung bislang hingegen kaum erforscht. Erst seit einigen Jahren werden die Wirkungen von Mindestlöhnen auf die darüber liegenden Löhne, die so genannten „*ripple*-Effekte“, empirisch untersucht. Wicks-Lim (2008) fand heraus, dass Erhöhungen des US-amerikanischen Mindestlohnes Auswirkungen bis zum vierten Dezil in der Lohnverteilung haben und dass die Auswirkungen besonders stark in Branchen sind, in denen sich die Löhne knapp über dem Mindestlohn konzentrieren. Stewart (2010) konnte hingegen im Vereinigten Königreich keine *ripple*-Effekte von Mindestlöhnen feststellen. Seine quantitativen Ergebnisse werden durch Fallstudien in typischen Niedriglohn-Branchen untermauert (Grimshaw 2010). Diese zeigen, dass Lohndifferenzen nicht wiederhergestellt worden und sogar negative *ripple*-Effekte aufgetreten sind, da der Abstand zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und den Löhnen über dem Mindestlohn abgenommen hat. Die Gründe hierfür sind in der Schwächung des britischen Tarifsystems und der Aufstockung geringer Löhne durch staatliche Subventionen (*in-work benefits)* zu sehen, die das Interesse der Beschäftigten, höhere Löhne auszuhandeln, schwächen. Koubi/Lhommeau (2007) und Gautier (2017) stellten für Frankreich fest, dass eine Erhöhung des Mindestlohns (SMIC) zu Erhöhungen der Löhne bis zum zweifachen des SMIC mit abnehmender Quote führte. Die neuere deutsche Mindestlohnforschung zu den Auswirkungen von Branchenmindestlöhnen gezeigt, dass in Branchen mit hohem Fachkräfteanteil bei Erhöhungen der Mindestlöhne die Lohnkurve in Westdeutschland in die Mitte verschoben wurde mit beträchtlichen *ripple*-Effekten bis deutlich über den Medianlohn der Branche hinaus, während in Ostdeutschland die Lohnstruktur komprimiert wurde mit zum Teil deutlichen Verlusten bei den höheren Löhnen (Bosch/Weinkopf 2012).

In Lohntheorien wird auf die Bedeutung von so genannten Ecklöhnen („*key rates*“) verwiesen, an denen sich die Löhne anderer Beschäftigter orientieren (Dunlop 1957). Die Löhne der Beschäftigten mit besserer Qualifikation, längerer Betriebszugehörigkeit oder höherer Stellung in der Hierarchie steigen, wenn sich diese Ecklöhne innerhalb von so genannten Lohnkonturen („*wage contours*“) verändern. Gemeint sind einigermaßen stabile Lohnstrukturen in Branchen, Berufsgruppen oder Regionen (Dunlop 1957: 131). Dunlop konnte selbst für die USA im Jahr 1957 noch davon ausgehen, dass „Tarifverhandlungen als der Normalfall angesehen werden müssen“ (125, Übersetzung G.B.), so dass er die Lohnkonturen damals noch mit den Gehaltsrahmentarifverträgen gleichsetzte, in denen eine Erhöhung der Ecklöhne das gesamte Tarifgitter in festen Proportionen nach oben verschob. Mit der Schwächung der Gewerkschaften sowie der Dezentralisierung und Individualisierung der Lohnfindung sind die Lohnkonturen jedoch in vielen Ländern informeller und vor allem instabiler geworden, so dass heute in den OECD-Ländern die Spannbreite von positiven bis hin zu negativen *ripple*-Effekten reicht und sich diese Effekte auch im Zeitablauf ändern können.

Autor/innen aus Ländern mit geringer Tarifbindung und hohen betrieblichen Entscheidungsspielräumen über Lohnstrukturen begründen positive *ripple*-Effekte vor allem mit dem Interesse der Unternehmen, Lohnunterschiede im Unternehmen zu bewahren. Um die Arbeitsmoral, Motivation und Produktivität der Beschäftigten zu erhalten, müssten auch die Löhne der besser Qualifizierten angehoben werden (Wicks-Lim 2008: 199; Stewart 2010: 2). Dies hat im Vereinigten Königreich aber offenbar viele Unternehmen nicht davon abgehalten, die Kosten einer Erhöhung der Mindestlöhne durch eine Absenkung der darüber liegenden Löhne zu finanzieren. Da der gesetzliche Mindestlohn in Frankreich in vielen Branchen nahe an den untersten Tariflöhnen liegt, wird bei einer Erhöhung des Mindestlohnes in diesen Branchen das Tarifgefüge insgesamt angehoben. Daher verwundern die hohen *ripple*-Effekte in Frankreich nicht. Diese Unterschiede in den Lohninstitutionen sprechen dafür, dass die Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und Tarifverträgen ganz unterschiedlich sind und von der jeweiligen Architektur der Institutionen der Lohnfindung abhängen (Bosch/Weinkopf 2013).

Schaubild 3 gibt wichtige Hinweise auf mögliche ripple-Effekte in Deutschland. Zwischen 2014 und 2016 stiegen die Löhne bis ins sechste Dezil stärker als zuvor. Es ist zu vermuten,

dass es vor allem die Unternehmen waren, die bewährte Lohndifferentiale wieder herstellen wollten. Allerdings hat wohl auch die Tarifpolitik einen Teil dazu beigetragen. Die Gewerkschaften haben schon ab 2010 in Erwartung des kommenden Mindestlohns versucht, die Tarifverträge über das Niveau von 8,50 € anzuheben, was ihnen weitgehend gelungen ist. 2010 lagen noch in 31 Wirtschaftszweigen 16% aller Vergütungsgruppen unter 8,50 €. 2017 waren es nur 1% der Vergütungsgruppen in 7 Wirtschaftszweigen (Bispinck 2017a). In einzelnen Branchen sind die Gewerkschaften oder auch die Arbeitgeberverbände zu schwach für Neuverhandlungen. Beispiele dafür sind das Metallhandwerk in Sachsen oder die Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern (Schaubild 5).

Die ripple-Effekte sind dort am ehesten institutionalisiert, wo die unterste Lohngruppe nahe am Mindestlohn liegt, wie in der Systemgastronomie. In den Bereichen, wo die Gewerkschaften stark sind wie im öffentlichen Dienst, der Deutschen Post oder der Metall- und Chemischen Industrie liegen die untersten Tariflöhne deutlich über dem Mindestlohn, so dass sich aus der Erhöhung des Mindestlohns kein Anlass zu Neuverhandlungen ergibt. Diese Bereiche ziehen aufgrund der Quasi-Indexierung des Mindestlohns diesen eher nach oben.

Mit Einführung des Mindestlohns war die Befürchtung verbunden, dass damit das Interesse der Arbeitgeber an höheren Branchenmindestlöhnen zurückgeht, was bei den Wäschereien zu beobachten ist. Der letzte Branchenmindestlohn lief dort 2017 aus. „Da die größeren Wäschereien nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keinen Sinn mehr darin sehen, einen tariflichen Mindestlohn zu vereinbaren, wird es nach dem 30.9.2017 allerdings keinen weiteren branchenweiten Mindestlohntarifvertrag mehr geben.“ (Lesch 2017: 32)

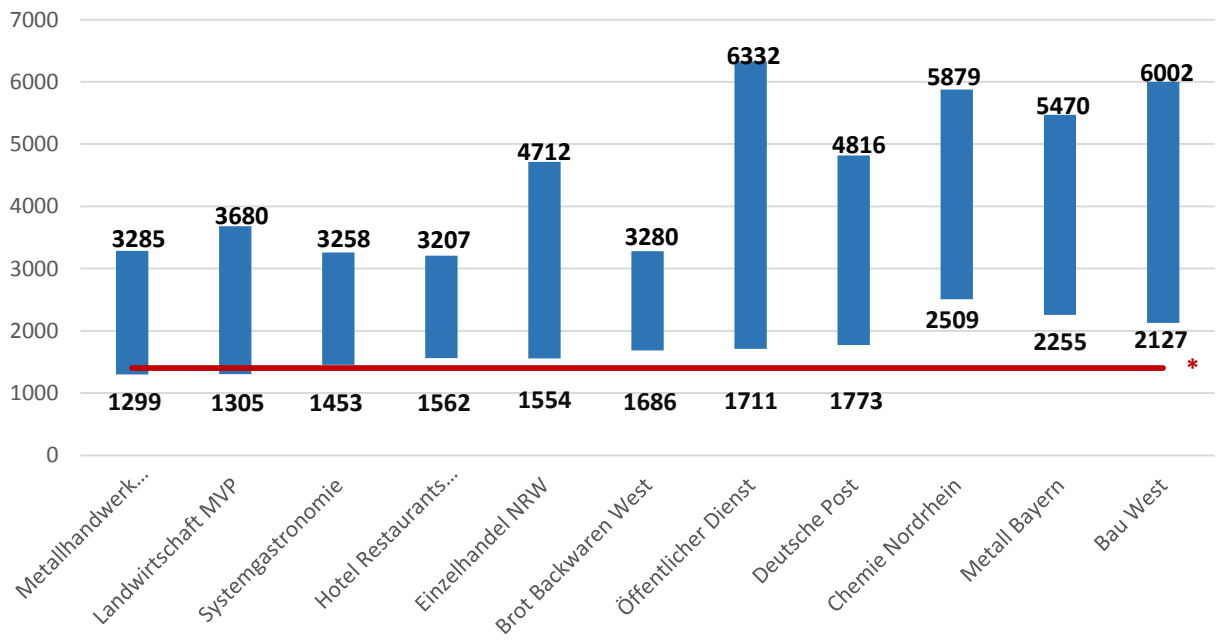
In anderen Branchen kam es hingegen zu Neuverhandlungen. Anfang 2018 gelten Branchenmindestlöhne in 15 Branchen mit rund 3,8 Millionen Beschäftigten ausgehandelt worden. Die wichtigsten Branchen sind die Gebäudereinigung (983 000 Beschäftigte), die Pflege (870 000 Beschäftigte) und das Baugewerbe (527 000 Beschäftigte) (Deutscher Bundestag 2017: 2). Es ist davon auszugehen, dass der gesetzliche Mindestlohn in den Verhandlungen als Referenzgröße, die zu übertreffen sei, eine Rolle gespielt hat.

Eine Studie des Statistischen Bundesamts zeigt, dass zwischen Dezember 2014 und Juni 2017 die Abstände zwischen den höchsten und niedrigsten Tarifverdiensten in mehreren Tarifbereichen verringert wurden. Am stärksten war dieser Rückgang mit – 7,2 % im

Gastgewerbe (Statistisches Bundesamt 2018). Ganz offensichtlich hat hier der Mindestlohn zu einer leichten Kompression der Tarifstruktur geführt.

Die Tarifpolitik hat also möglicherweise positive Sekundäreffekte des Mindestlohns bis in die Mitte der Einkommensstruktur erreichen können. Angesichts der geringen Tarifbindung in den typischen Niedriglohnbranchen steht allerdings zu befürchten, dass dies Einmaleffekte sind, die sich u.U. zudem nur auf bestimmte Branchen konzentrieren. Die Intention, durch die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeit die Tarifbindung insgesamt wieder zu erhöhen und damit auch Mindestlohn und Tarifverträge in den typischen Niedriglohnbranchen enger zu verknüpfen, scheint allerdings gescheitert zu sein. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Lohntarifen aufgrund eines „öffentlichen Interesses“ seit Einführung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes sind mir nicht bekannt. Bislang fanden entsprechende Vorstöße im Einzelhandel von den Gewerkschaften, aber auch von einzelnen Arbeitgebern, die unter dem unfairen Wettbewerb leiden, keine Unterstützung der Arbeitgeberverbände (Zacharakis 2017).

Schaubild 5: Mindestlohn und Tarifverträge (Ende 2016)



*Monatsentgelt beim Mindestlohn 8,50 € bei 38 Wochenstunden. Mit einem Mindestlohn von 8,84 € (ab 1.1. 2017) liegt das Monatsentgelt bei 1456 €

Quelle: Bispinck 2017b, eigene Darstellung

Eine weitergehende Korrektur der sehr ungleichen Einkommensverteilung in Deutschland ist daher in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Das kann auf Dauer die Legitimation des Mindestlohns untergraben. Viele Beschäftigte können von dem Mindestlohn nicht leben und es werden unweigerlich Forderungen nach drastischen Erhöhungen des Mindestlohns laut werden. Die Aufgabe, für den Lebensunterhalt ausreichende Löhne zu sichern, kommt eigentlich den Tarifverträgen zu. Hier sind neue politische Initiativen zur Stärkung der Tarifbindung notwendig. Die Vereinbarung der neuen Koalition, einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Pflege einzuführen, kann ein wichtiger Schritt nicht nur für diese Branche, sondern auch für andere Branchen mit fragmentierten oder keinen Tarifstrukturen werden.

3. Keine negativen Beschäftigungseffekte festzustellen

Die neuere internationale Mindestlohnforschung ist mit verfeinerten Methoden zu dem Ergebnis gekommen, dass Mindestlöhne die Lebenslage der betroffenen Beschäftigten verbessern, ohne dabei die Beschäftigung oder die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu beinträchtigen. Zwar kann es zu leichten Preissteigerungen kommen, die aber durch die gestiegene Kaufkraft aufgefangen werden. Mindestlöhne tragen weiterhin dazu bei, die Fluktuation der Beschäftigten im Niedriglohnsegment zu verringern, so dass die Unternehmen erheblich weniger Zeit und Geld für die Suche, Einarbeitung und Weiterbildung von Beschäftigten aufwenden müssen (Belman/Wolfson 2014; Doucouliagos/Stanley 2009; Dube/Lester /Reich 2010). Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen auch die Evaluationen zu den Wirkungen der Branchenmindestlöhne in Deutschland aus dem Jahre 2011. Diese Branchenmindestlöhne lagen schon damals teilweise deutlich über 8,50 €. Es ist überdies deutlich geworden, dass man die aggregierte Beschäftigung in den Blick nehmen muss, da durchaus Arbeitsplätze in einzelnen Unternehmen verloren gehen können, die aber an anderer Stelle gewonnen werden. Die deutschen Evaluationen zeigten z.B., dass Mindestlöhne Geschäftsmodelle erschweren, die auf Lohnunterbietung basieren, und die Nachfrage zu effizienteren Unternehmen wandert (Bosch/Weinkopf 2012b).

Dieser internationale „Stand der Forschung“ ist in der deutschen volkswirtschaftlichen Mindestlohnforschung bis 2015 weitgehend ignoriert worden. Modellrechnungen zu

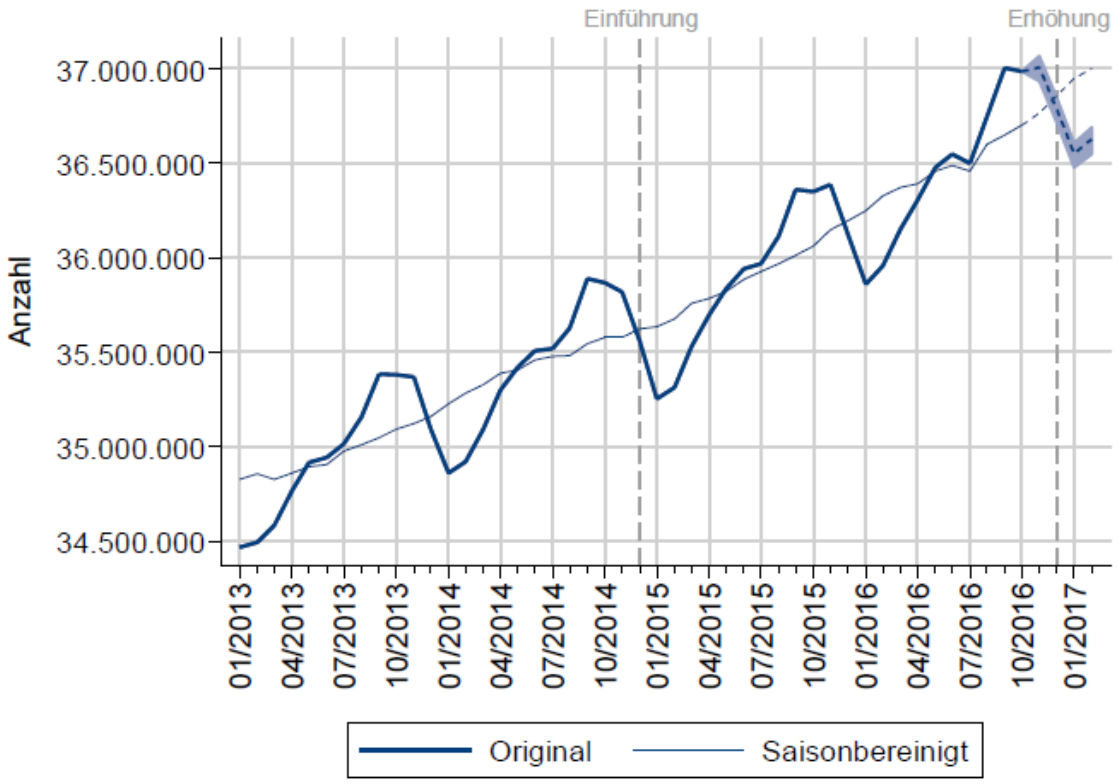
drohenden Beschäftigungsverlusten in Deutschland unterstellten hohe negative Beschäftigungselastizitäten, die von der empirischen Mindestlohnforschung nicht bestätigt werden. Mit teilweise apokalyptischen Prognosen riskierten prominente Ökonomen sogar ihre wissenschaftliche Reputation. So schrieben z.B. die Präsidenten und Direktoren der großen Wirtschaftsforschungsinstitute in einem gemeinsamen Aufruf vom 12. März 2008 (Blum et al. 2008): „So oder so – der Mindestlohn führt zu erheblichen Beschäftigungsverlusten. Diese Beschäftigungsverluste sind im Westen unseres Landes erheblich. Im Osten werden sie erschütternde Ausmaße annehmen.“ Bis heute ist diese Einschätzung trotz klarer gegenteiliger Evidenz nicht korrigiert worden.

Bislang liegen noch keine umfassenden Evaluationen der Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns vor. Die Beschäftigungszahlen lassen jedoch erkennen, dass es nicht zu dem befürchteten Beschäftigungseinbruch auf dem Arbeitsmarkt gekommen ist. Mithilfe des zur Beobachtung des Mindestlohns vom IAB im „Arbeitsmarktspiegel“ zusammengestellten Datensatzes lässt sich zeigen, dass der Beschäftigungsaufbau unverändert weitergeht (Schaubild 6). Vor und nach Einführung des Mindestlohns nahm die Beschäftigung pro Jahr um rund 500 000 zu, 2016 waren es sogar 600 000 (vom Berge u.a. 2017: 13). Dabei ist die die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Einführung des Mindestlohns sogar etwas schneller als vorher gewachsen. Die Entwicklung bei der geringfügigen Beschäftigung verläuft differenziert. Mit der Einführung des Mindestlohns hat die geringfügige Beschäftigung als Haupttätigkeit abgenommen, während sie bei den Nebentätigkeiten unverändert wächst. Der Mindestlohn setzt für geringfügig Beschäftigte de facto eine Arbeitszeitgrenze, die bei dem heutigen Wert von 8.84 € bei 50,9 Stunden im Monat liegt. 2015 wurden rund doppelt so viele geringfügige Haupttätigkeiten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wie in den Jahren zuvor und danach (vom Berge u.a. 2017: 32). Offensichtlich kamen viele Unternehmen mit der neuen Stundengrenze nicht zurecht, die ja ihre interne Arbeitszeitflexibilität deutlich einschränkt. Möglicherweise handelt es sich hier allerdings nur um einen Einmaleffekt.

Auch ist es nicht zum befürchteten Beschäftigungsrückgang in Ostdeutschland gekommen, wo der Mindestlohn zu deutlich höheren Lohnsteigerungen geführt hat als im Westen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Männer stieg im Osten leicht stärker als im

Westen an, bei den Frauen blieb sie etwas hinter den Werten im Westen, wuchs gleichwohl kräftig (vom Berge u.a. 2017: 39). Schließlich zeigt der Arbeitsmarktspiegel, dass die Beschäftigung in den am meisten betroffenen Branchen mit geringem Lohnniveau sogar überdurchschnittlich gewachsen ist (Schaubild 7). Hier sei vermerkt, dass ein Beschäftigungsrückgang in Niedriglohnbranchen zugunsten von Hochlohnbranchen bei positiver Gesamtbilanz kein Problem wäre. Wenn gering produktive Arbeitsplätze verschwinden und die Arbeitskräfte auf offene Stellen in besser bezahlenden Branchen mit höherer Produktivität wechseln können, ist dies ein wichtiger Beitrag zur Verringerung des Fachkräftemangels und natürlich auch zur Lohnsteigerung.

Schaubild 6: Entwicklung der Beschäftigung insgesamt

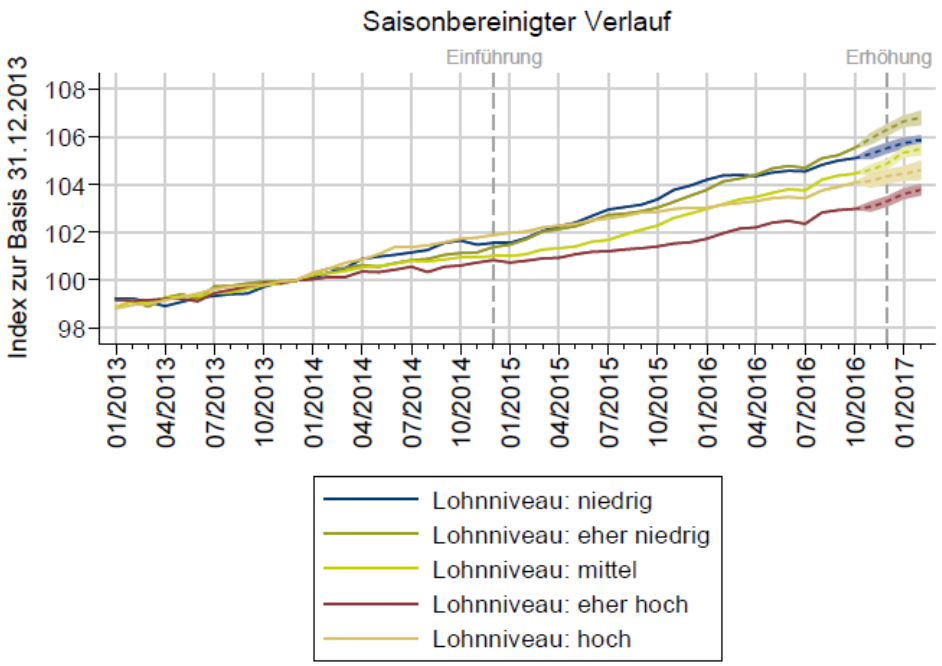


Quelle: vom Berge u.a. 2017: 14

Auch andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Frentzen u.a. (2018) konstatieren ebenfalls den Zuwachs sozialversicherungspflichtiger und den Rückgang geringfügiger Beschäftigung. Sie untersuchen weiterhin die Beschäftigung in besonders betroffenen Branchen wie dem Einzelhandel oder dem Gastgewerbe. Sie schreiben abschließend, dass

dem Verlust bei geringfügiger Beschäftigung „jedoch ein Zuwachs bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gegenüber (steht), der bei den stark vom Mindestlohn betroffenen Betrieben sogar höher war als in der Vergleichsgruppe“ (Frentzen u.a. 2018: 49).

Schaubild 7: Gesamtbeschäftigung für Lohnbranchen (gruppiert nach Lohniveau)



Quelle: Vom Berge u.a. 2017: 44

4. Schlussfolgerungen

Der Mindestlohn hat zu deutlichen Einkommensverbesserungen geführt, die in den beiden untersten Dezilen am höchsten waren, aber bis in die Mitte der Einkommensverteilung reichen. Besonders profitiert haben vom Mindestlohn prekär Beschäftigte, Frauen, Ausländer/innen und Beschäftigte in kleinen Betrieben. Der gender-gap ging um 2.4 % zurück.

Besorgniserregend ist, dass die Zahl der anspruchsberechtigten Beschäftigten, denen der Mindestlohn noch vorenthalten wird, weiterhin hoch bleibt. Die unzureichende Einhaltung hängt möglicherweise mit der abnehmenden Anzahl der Kontrollen durch die

Finanzkontrolle Schwarzarbeit zusammen. Besonders hoch ist die Nichteinhaltung aber des Mindestlohns in schwer zu kontrollierenden Kleinstbetrieben und in prekären Beschäftigungsformen, wie vor allem bei den Mini-jobs. Regelverstöße sind bei Mini-jobs offensichtlich endemisch. Man kann ihnen nicht allein durch Kontrollen begegnen. Erforderlich ist die Abschaffung des Sonderstatus dieser Beschäftigungsform, die offensichtlich sowohl Beschäftigten als auch Unternehmen das Signal vermittelt, dass auch eine Sonderbehandlung angesagt ist.

Erfreulicherweise gab es sichtbare Sekundäreffekte, d.h. überdurchschnittliche Lohnerhöhungen auch bei Löhnen oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Dazu haben Neuverhandlungen von Tarifverträgen, die Branchenmindestlöhne und Personalstrategien der Unternehmer, eingespielte Lohndifferentiale wieder herzustellen oder sich durch bessere Löhne auf dem Arbeitsmarkt als guter Arbeitgeber zu profilieren. Die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz hat dagegen nicht die gewünschte Wirkung einer Stärkung der Tarifbindung erzielt. Es steht abzuwarten, ob die in der Koalitionsvereinbarung verabredete Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages in der Pflege eine positive Signalfunktion für andere Branchen auslösen kann.

Die Beschäftigung ist weiter im Trend gewachsen. Die prognostizierten Horrorszenarien sind alle nicht eingetreten, was zu einer zunehmenden Akzeptanz des Mindestlohns im Arbeitgeberlager geführt hat. In Einzelfällen ist durchaus Personalabbau zu beobachten. So hat die Zahl der geringfügig Beschäftigten abgenommen. Es gibt auch Anzeichen, dass wenig produktive Betriebe schließen mussten. Bei der Bewertung der Beschäftigungseffekte muss man jedoch immer von einer Gesamtbilanz ausgehen, die eindeutig positiv ist. Wenn zudem Beschäftigte aus Betrieben mit niedriger Produktivität in andere mit höherer Produktivität und Bezahlung wechseln und dort Personallücken schließen, ist das ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels und der Einkommenssteigerung.

Literatur

Belman, Dale / Wolfson, Paul J. (2014): What Does the Minimum Wage Do? Michigan: Upjohn Institute for Employment Research.

Bispinck, R. und Tarifarchiv (2017a), WSI Niedriglohn-Monitoring 2017. Mindestlöhne und tarifliche Niedriglöhne im Jahr 2017, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 83, Düsseldorf.

Bispinck, R. und Tarifarchiv (2017b), Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf.

Bosch G. (2018), The making of the German minimum wage, in: Industrial Relations (im Erscheinen).

Bosch, G./Weinkopf, C. (2012b): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, Expertise im Auftrag der FES, Bonn.

Bosch, G. / Weinkopf, C. (2013): Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: WSI-Mitteilungen 66 (6): 393-404.

Bosch, G. / Weinkopf, C. (2017): Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin: Inst. f. Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V..

Boll, C. (2017), Potenzielle Auswirkungen des Mindestlohnes auf den Gender Pay Gap in Deutschland. Eine Simulationsstudie auf Basis des SOEP 2014, Lohnungleichheit - Fakten, Daten, Analysen. Wissenschaftliches Kolloquium gemeinsam mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft am 23. und 24. November 2017 in Wiesbaden .(https://www.destatis.de/DE/Methoden/Kolloquien/2017/08_Boll.pdf?__blob=publicationFile)

Blum, Ulrich / Hüther, Michael / Schmidt, Christoph M. / Sinn, Hans-Werner / Snower, Dennis J. / Straubhaar, Thomas / Zimmermann, Klaus F. (2008): Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008. In: ifo Schnelldienst 6 „Mindestlohn: Für und Wider“: 3-4.

Bundesregierung (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht 2017, Berlin.

Burauel, P. u.a. (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, in: DIW-Wochenbericht Nr. 49: 1109-1123.

Deutscher Bundestag (2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11304 – Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Kontrolle von Mindestlöhnen 2016.

Doucouliagos, Hristos / Stanley, T.D. (2009): Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research. A Meta-Regression Analysis. In: British Journal of Industrial Relations 47 (2): 406-428.

Dube, Andrajit / Lester, T. William / Reich, Michael (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. In: Review of Economics and Statistics 92 (4): 945-964.

Dunlop, J.T. (1957): The Task of Contemporary Wage Theory, in: Taylor, G.W./Pierson, F.C. (Hg.): New Concepts in Wage Determination, New York/Toronto/London: 117-139.

Fischer, G., Gundert, S.. Kawalec, S. . Sowa, F.. Stegmaier, J. , Tesching, K., Theuer, S. (2015): Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung IAB, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg.

Frentzen, K. / Beck, M. / Stelzer, J. (2018): Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns. In: Wirtschaft und Statistik 1: 35-51.

Gautier, E. (2017), Rigidité des salaires et accords collectifs : une analyse à partir de données individuelles en France, DARES Mieux comprendre l'évolution des salaires depuis la crise. Comparaisons internationales, Colloque 13.12.2017 Paris. (http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/colloques-et-appels-a-projets/manifestations-et-colloques/passes/article/mieux-comprendre-l-evolution-des-salaires-depuis-la-crise-comparaisons)

Hüttenhoff F. / WEinkopf C. (2018), Probleme der Durchsetzung von Mindestlöhnen: Erfahrungen aus dem Bauhauptgewerbe, der Fleischwirtschaft und dem Gastgewerbe, Tagung „Mindestlohn und Tarifpolitik – Bilanz, Interaktion und Probleme der Umsetzung" am 22./23. Februar 2018 in Berlin

Kalina, T. / Weinkopf, C. (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2017-06.

Koubi, M./Lhommeau, B. (2007): Les effets de diffusion de court terme des hausses du Smic dans les grilles salariales des enterprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005, Les salaires en France, édition 2007.

Lesch, H. (2017): Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen. IW-Report Nr. 13/2017, Köln.

Schulten T. / Müller T. (2017), Living wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 70 (7): 507-513.

Statistisches Bundesamt (2017a), Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2017b), Mindestlohn verringert Spannweite der Tarifverdienste in einzelnen Branchen, Pressmitteilung 250, 16.8. 2017, Wiesbaden.

vom Berge, P. u.a. (2017), Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 4), in: IAB-Forschungsbericht 9/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Weinkopf C. / Hüttenhoff (2017): Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft, in: WSI-Mitteilungen 70 (7): 533-542.

Wicks-Lim, J. (2008): Mandated wage floors and the wage structure: new estimates of the ripple effects of minimum wage laws, in: Pollin, R./Brenner, M./Wicks-Lim, J./Luce, S. (Hg.): A measure of fairness the economics of living wages and minimum wages in the United States, Ithaca, S. 199-215.

Zacharakis, Z. (2017): Mehr Lohn an der Kasse. Wie kann das sein? Im Handel fordern einzelne Unternehmer höhere Löhne für die Angestellten. Sie beklagen einen unfairen Wettbewerb, in: Die ZEIT vom 22. Mai. 2017.

Bundesverband Druck und Medien (bvdm)

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stellungnahme des
Bundesverbandes Druck und Medien e. V.
2. März 2018

bvdm.

Der Bundesverband Druck und Medien e. V. (bvdm) ist der Spitzenverband der deutschen Druckindustrie. Als Arbeitgeberverband, politischer Wirtschaftsverband und technischer Fachverband vertritt er mit seinen acht regionalen Landesverbänden die Interessen von Unternehmen aus allen Bereichen der Druckindustrie. Zur Druckindustrie gehören aktuell rund 8.100 überwiegend kleine und mittelständische Betriebe mit etwa 133.600 Beschäftigten.

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des Mindestlohns sowie dessen Erhöhung

Bisher fehlen vertiefte Untersuchungen zu den Auswirkungen des Mindestlohnes und dessen erster Erhöhung auf die Druckindustrie. Der bvdm hat jedoch im Vorfeld dieser Stellungnahme durch Befragungen von Mitgliedsbetrieben in den Landesverbänden ein Stimmungsbild der Branche eingeholt und verschiedene Betriebe gezielt nach ihren Erfahrungen befragt.

Der bvdm hält weiterhin daran fest, dass der gesetzlich festgelegte Mindestlohn einen grundsätzlich abzulehnenden **Eingriff in die Tarifautonomie** darstellt. Dies gilt ungeachtet dessen, dass die Druckindustrie auf Grund der Höhe ihrer Tariflöhne auch durch einen zum 1. Januar 2019 voraussichtlich auf 9,19 € steigenden Mindestlohn in der Mehrzahl der Arbeitsverhältnisse (noch) nicht unmittelbar betroffen ist.

Befragungen der Mitgliedsunternehmen der Verbände Druck und Medien haben ergeben, dass es auch in unserer Branche im gesamten Bundesgebiet eine signifikante Zahl (nicht tarifgebundener) Betriebe mit mindestlohnnah vergüteten Arbeitsverhältnissen gibt.

Die Tarifverträge der Druckindustrie, die traditionell zu den Hochlohnbranchen zählt, werden in diesen Betrieben nicht angewandt, da die daraus resultierenden Kosten für die Betriebe nicht tragbar wären. Dies gilt insbesondere auch für grenznahe Betriebe im Osten Deutschlands, die mit stark zunehmender Konkurrenz aus dem günstiger produzierenden Ausland konfrontiert werden.

Aus der Sicht gerade kleinerer Unternehmen in strukturschwachen Regionen sind seit Einführung des Mindestlohnes die Kosten für **einfache Tätigkeiten**, die keine Berufsausbildung erfordern, **zu hoch**. Die erwartete Erhöhung des Mindestlohnes für einfachste Tätigkeiten auf etwa 9,19 € ab 2019 wird von vielen Betrieben als unverhältnismäßig angesehen. Gerade für Unternehmen, die bereits jetzt mit starker Konkurrenz aus dem Ausland und durch digitale Medien konfrontiert sind, verschärft ein überproportional steigender Mindestlohn den schon jetzt enormen Kostendruck.

Aus Sicht des bvdm wäre es wünschenswert, bei der Anpassung des Mindestlohns statt einer starren Kopplung an den Tarifindex, der stark von großen Branchen dominiert wird, **branchenspezifische** und **regionale** Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Lohnentwicklung darf sich nicht von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Betriebes abkoppeln. Hier besteht gesetzlicher Korrekturbedarf.

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Druckindustrie ist seit mehreren Jahren nicht mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vergleichbar. Sie liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft. So stand beispielsweise im Jahr 2017 einer realen Steigerung des Bruttoinlandprodukts von **+2,2 %** ein stagnierender bzw. leicht gesunkener Produktionsindex der Druckindustrie von **-0,4 %** gegenüber. Im Vorjahr 2016 war der Unterschied mit **+1,9 %** zu **-2,3 %** noch stärker ausgeprägt. Dies zeigt sich auch in der unterschiedlichen Entwicklung der durchschnittlichen Brutto-Stundenverdienste. Während Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen zusammen von 2015 bis 2017 (bezogen auf die Werte für das 3. Quartal) Zuwächse des durchschnittlichen Stundenverdienstes von **+4,7 %** verzeichneten, lag der Zuwachs in der Druckindustrie nur bei **+2,3 %.**

Eine relativ kleine Branche wie die Druckindustrie spiegelt sich in statistischen Werten wie dem Tarifindex in einem wesentlich geringeren Umfang wieder als die großen Industrien oder der Öffentliche Dienst. Dies hat zur Folge, dass die positiven Effekte einer großen Branche wesentlich stärker auf die gesamtwirtschaftliche Betrachtung durchschlagen und das Bild für die anderen Branchen damit fälschlicherweise mitprägen.

Das zeigt sich bei der aktuellen Diskussion um die Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2019. Der Tarifindex weist eine Steigerung der Tariflöhne von durchschnittlich **4,8 %** im Zeitraum 31. Dezember 2015 bis 31. Dezember 2017 aus. Im Vergleich dazu sind die Tariflöhne der Druckindustrie im gleichen Zeitraum nur um **3,84 %** gestiegen. Der Mindestlohn wird demnach voraussichtlich erneut stärker ansteigen als die Tariflöhne unserer Branche. Bereits 2016 stand dem Wert des Tarifindex von 4 % eine tarifliche Lohnerhöhung um nur 1 % gegenüber.

Setzt sich diese Entwicklung fort, so gerät das Lohngefüge innerhalb der Branche dadurch unter Druck, der Handlungsspielraum der Tarifpartner wird deutlich eingeschränkt.

Es ist zwar zu begrüßen, dass die Mindestlohnkommission durch die Orientierung an der Entwicklung der Tariflöhne versucht, eine politische Diskussion um den Mindestlohn zu verhindern. Allerdings darf die regelmäßige Überprüfung des Mindestlohns nicht zu einem Erhöhungsautomatismus führen. Vielmehr sollte die Entwicklung der tariflichen Stundenlöhne in der Gesamtwirtschaft nur als **Obergrenze** für eine Erhöhung angesehen werden.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Mindestlohngesetz sind aus Sicht des bvdm folgende **Änderungen an den gesetzlichen Regelungen** zu fordern:

- branchenspezifische Anpassung des Mindestlohns
- Vereinfachung der Regelungen für Praktikanten
- Geringfügigkeitsgrenze und Mindestlohn synchronisieren
- Aufzeichnungspflichten vereinfachen
- Reform der Regelungen zu Arbeitszeitkonten

2. Auswirkungen des Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Der zahlenmäßig größte Kreis der vom Mindestlohn Betroffenen innerhalb unserer Branche sind **Zusteller** von Zeitungen. Die Zeitungszustellung ist klassischerweise ein Hinzuverdienst und wird in den allermeisten Fällen als geringfügige Beschäftigung ausgeübt. Die Einführung des Mindestlohnes hat im Bereich der Zeitungszusteller erhebliche Auswirkungen gehabt. Die klassische Form der Entlohnung nach Anzahl der zugestellten Zeitungen musste mit dem Konstrukt des Mindestlohns als Stundenlohn überein gebracht werden. Dies ist den Betrieben nur mit einem **hohen finanziellen Aufwand**, beispielsweise durch Investition in neue Software zur Wegeplanung und in enger Absprache mit dem Zoll hinsichtlich der Berechnungsformeln gelungen.

Mindestlohnrelevant sind ferner einfache Tätigkeiten in der **Weiterverarbeitung und Logistik**, die keine Berufsausbildung voraussetzen. Es handelt sich häufig um gering qualifizierte Arbeitnehmer und Einsteiger oder Aushilfen zur Abdeckung von Spitzen. Der Mindestlohn und dessen erste Anhebung haben hier Anpassungen der Entgelte notwendig gemacht, auch weitere Anhebungen des Mindestlohns werden sich unmittelbar auf diese Arbeitsverhältnisse auswirken.

3. Auswirkungen des Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Besonders negativ betroffen von der Einführung und regelmäßigen Erhöhung des Mindestlohns sind Betriebe, die sich in einem **starken Konkurrenzkampf mit dem Ausland** befinden. Angesichts teilweise deutlich geringerer Lohnkosten im Ausland sind heimische Betriebe insbesondere bei Produkten, die viel Personalaufwand erfordern, nicht mehr konkurrenzfähig. Diese Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit spürten mehr als ein Drittel der von uns befragten Unternehmen; bei einem Anstieg des Mindestlohns auf 9,19 € befürchten dies etwa die Hälfte. So berichten Betriebe beispielsweise über einen starken Konkurrenzdruck aus osteuropäischen und insbesondere auch den baltischen Staaten in der Buchproduktion. Ferner lohnt es sich für Einkäufer, auch angesichts des starken Euro, Druckprodukte wieder in Asien, insbesondere China, statt im Inland einzukaufen. Dies gilt vor allem bei Produkten mit geringen Margen.

Dies führt für einzelne Betriebe zu einem spürbaren **Auftragsrückgang**. Produkte, die viel Handarbeit erfordern, werden sogar geradezu unverkäuflich. Preiserhöhungen lassen sich am Markt kaum durchsetzen, dazu ist der durch den starken Wettbewerb bedingte **Preisdruck** zu hoch. Dies zeigt sich auch daran, dass der vom Statistischen Bundesamt berechnete Erzeugerpreisindex für Druckereileistungen seit mehreren Jahren sinkt.

Mindestlohnbedingt steigende Kosten bei der Zustellung von Zeitungen haben sich bereits unmittelbar ausgewirkt: Steigt der Abopreis, so sinkt die

Zahl der Abonnenten und damit die Auflagenhöhe überdurchschnittlich. Mit Folgen auch für die Arbeitnehmer, wie ein Mitgliedsbetrieb berichtet: „Die Existenz unserer Lokalzeitung und unserer Wochenzeitungen ist durch den Mindestlohn in Gefahr geraten."

Nicht nur die durch den Mindestlohn steigenden Lohnkosten beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit der Betriebe, sondern auch die seit der Einführung des Mindestlohnes gestiegenen **bürokratischen Belastungen**. Dies gaben mehr als zwei Drittel der von uns befragten Unternehmen an. Der Mehraufwand bei der Führung und Kontrolle von **Arbeitszeitkonten** sowie Maßnahmen zur Einhaltung der **Dokumentationspflichten** führen in einzelnen Betrieben zusammen mit den sich schon abzeichnenden Lohnerhöhungen ab 2019 dazu, dass notwendige **Investitionen** in Anlagen oder Bauten aufgeschoben werden müssen.

„Mindestlohnrelevante" Arbeitszeitkonten sind nach 12 Monaten auszugleichen, ferner dürfen die eingestellten Stunden monatlich 50 % der vereinbarten Arbeitszeit nicht übersteigen. Diese Regelung greift massiv in betriebliche Systeme der flexiblen Arbeitszeitverteilung ein. Arbeitszeitkonten dienen der Sicherung von Beschäftigung und geben den Betrieben die nötige Luft zum Atmen. Gerade in Betrieben mit schwankender Auftragslage sowie bei vorübergehenden Umsatzeinbrüchen haben sich Arbeitszeitkonten auch in unserer Branche bewährt.

Die Verwaltung „mindestlohnrelevanter" Arbeitszeitkonten ist für die Unternehmen äußerst aufwendig. Zudem schränken die 50 %-Grenze sowie der starre Ausgleichszeitraum flexible Teilzeitarbeitsverhältnisse ein, ohne dass diese Reglementierung den Beschäftigten einen Vorteil verschafft. Arbeitszeitgestaltungen, die in bestimmten Zeiten eine vollzeitnahe Beschäftigung und in anderen Zeiträumen dafür nur sehr geringe Arbeitszeiten vorsehen, sind in vielen Unternehmen gängige Praxis und werden auch von vielen Arbeitnehmern nachgefragt. Daher sollte die 50 %-Regel, ebenso wie die Beschränkung des Ausgleichszeitraums auf 12 Monate aus dem Gesetz gestrichen werden.

4. Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung

Die Kosten des Mindestlohns für Arbeiten, die keine Qualifizierung erfordern, sind aus Sicht vieler der von uns befragten Betriebe zu hoch. Wo Preiserhöhungen zur Kompensation gestiegener Kosten sich nicht durchsetzen lassen bzw. zu einem erheblichen Umsatzrückgang führen, hat sich der Mindestlohn auch bereits auf die Anzahl der angebotenen Arbeitsplätze ausgewirkt. Viele der von uns befragten Betriebe haben weniger Arbeitnehmer eingestellt, Arbeitsverhältnisse beendet und fast ein Drittel haben Arbeitskräfte durch **Automatisierung** ersetzt, sofern dies möglich war. Die Aussicht auf eine Erhöhung des Mindestlohnes auf 9,19 € verschärft diese Tendenzen weiterhin.

Mindestlohnrelevant sind in unserer Branche einfache Tätigkeiten. Der Wegfall dieser Arbeitsplätze trifft damit besonders **gering qualifizierte und nicht so leistungsstarke Arbeitnehmer**.

Chancen von Menschen mit Leistungsdefiziten werden deutlich reduziert, da die Bereitschaft der Betriebe, diesen einen Einstieg zu ermöglichen, spürbar sinkt, wenn die damit einhergehenden Lohnkosten zu hoch sind.

a) Minijobs

Besonders negativ hat sich der Mindestlohn bereits auf Minijobs ausgewirkt: Die **Reduzierung der Arbeitszeit** in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist die am Weitesten verbreitete Folge des Mindestlohnes. Dies zeigt sich auch in den Rückmeldungen der von uns befragten Betriebe: etwa die Hälfte gab an, die Arbeitszeit von Minijobbern reduziert zu haben und dies auch bei der nächsten Anhebung des Mindestlohns erneut tun zu müssen. Eine Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse findet nur in geringem Umfang statt. Einige Betriebe haben auf Grund der fortschreitenden Eingriffe in diese Arbeitsverhältnisse entschieden, gar keine Minijobs mehr anzubieten.

Um Minijobs weiterhin sinnvoll und flexibel nutzen zu können, sollte parallel zur Erhöhung des Mindestlohns die **Geringfügigkeitsgrenze angepasst** werden. Derzeit kann ein auf 450 €-Basis Beschäftigter monatlich maximal rund 50 Stunden arbeiten. Bei einer Erhöhung des Mindestlohns auf 9,19 € ohne Anpassung der Geringfügigkeitsgrenze müsste in vielen Arbeitsverträgen von geringfügig Beschäftigten die Stundenzahl auf rund 48 reduziert werden, um weiter sozialversicherungsfrei zu bleiben. Es wäre daher eine Regelung wünschenswert, dass auch bei weiteren Anpassungen des Mindestlohns stets zumindest die derzeit zulässigen **50 Stunden pro Monat** im Rahmen eines Minijobs möglich bleiben.

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

b) Praktika

Durch die Einbeziehung der Praktikanten in das MiLoG hat die Politik den Praktikanten keinen Gefallen getan. Die Regelungen für Pflichtpraktika, Orientierungspraktika vor einem Studium oder einer Ausbildung sowie ausbildungs- und studienbegleitende Praktika und bezüglich der Zusammenrechnung verschiedener Praktikumszeiten sind so kompliziert und mit einem solchen bürokratischen Aufwand verbunden, dass viele, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, **ganz auf Praktika verzichten**.

Praktika haben damit ihren früheren Wert als **Einstiegschance für gering qualifizierte Arbeitssuchende** verloren. Wenn überhaupt noch Praktika angeboten werden, so begrenzen viele Unternehmen deren Dauer sehr viel stärker als früher oder bieten ausschließlich unbezahlte **Pflichtpraktika** an.

Bei echten Praktika stehen die berufliche Orientierung sowie der Erwerb von Wissen und praktischen Fähigkeiten im Vordergrund. Der zeitliche und finanzielle Aufwand der Unternehmen für die Betreuung von Praktikanten ist deutlich höher als der Vorteil aus einer eventuell erbrachten Arbeitsleistung. Kommt der Mindestlohn hinzu, lohnt sich der Aufwand für viele Unternehmen nicht mehr.

Freiwillige Praktika sollten daher aus Sicht des bvdm, unabhängig davon, ob sie vor, während oder nach der Ausbildung stattfinden, für einen Zeitraum von **6 Monaten** vom Mindestlohn ausgenommen werden. Dies würde die Handhabung für die Betriebe deutlich vereinfachen und die Bereitschaft, Praktika anzubieten, erhöhen.

Die Regelung zur Zusammenrechnung verschiedener Praktikumszeiten sollte gestrichen werden. Insbesondere wenn zwischen den Praktika ein Zeitraum von mehreren Monaten liegt, sollte ein weiteres mindestlohnfreies Praktikum möglich sein.

c) Auswirkungen auf das betriebliche Lohngefüge

Wenn sich durch Erhöhungen des Mindestlohns der Lohnabstand zwischen ungelernten Mitarbeitern und Facharbeitern verringert, führt dies zu Unruhe in der Belegschaft und dem Gefühl, nicht fair behandelt zu werden. In einigen Betrieben bringen daher Erhöhungen des Mindestlohns regelmäßig das gesamte betriebliche Lohngefüge ins Wanken. Steigt der Mindestlohn, sehen sich diese Betriebe gezwungen, auch die darüber liegenden Löhne für besser qualifizierte Tätigkeiten gleichermaßen anzupassen. Damit verschiebt sich das gesamte **Lohngitter** nach oben.

Dies verursacht Kosten, die die Betriebe nicht ohne weiteres durch Preiserhöhungen gegenfinanzieren können. Das gilt besonders für Betriebe, die sich in einem starken Konkurrenzkampf mit dem Ausland oder den digitalen Medien befinden.

d) Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

Der bvdm hält weiterhin daran fest, dass es den Tarifparteien überlassen bleiben muss, die Löhne für die Beschäftigten der Branche in Tarifverträgen festzulegen. Nur so ist es möglich, den wirtschaftlichen Gegebenheiten der Branche Rechnung zu tragen. Daher bleibt der gesetzlich festgelegte Mindestlohn ein abzulehnender **Eingriff in die Tarifautonomie**. Dies gilt ungeachtet dessen, dass die Druckindustrie auf Grund der Höhe ihrer Tariflöhne auch durch einen zum 1. Januar 2019 voraussichtlich auf 9,19 € steigenden Mindestlohn in den tarifgebundenen Betrieben (noch) nicht unmittelbar betroffen ist. Setzt sich die von der branchenspezifischen Lohnentwicklung entkoppelte Steigerung des Mindestlohnes fort, so besteht das Risiko, dass die Tariflöhne der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen nach und nach durch den Mindestlohn überrundet werden.

Bundesverband Druck und Medien e. V.
Berlin, 2. März 2018

Deutscher Caritasverband (DCV)

Stellungnahme der Dienstgeberseite zur zweiten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Allgemeines

Die Arbeitsrechtliche Kommission (AK) des Deutschen Caritasverbandes e.V. legt die Richtlinien für Arbeitsverträge (AVR) in den Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes fest. Diese regeln die Arbeitsbedingungen für mehr als 600.000 hauptberufliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in bundesweit ca. 24.000 caritativen Einrichtungen und Diensten.
Die Arbeitsbedingungen werden überwiegend nicht im Rahmen von Tarifverhandlungen festgelegt, sondern durch Gremien, die paritätisch aus den Reihen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber besetzt werden („Dritter Weg“).
Mit dem so genannten Dritten Weg haben die verfassten Kirchen in Deutschland ein eigenständiges kollektives Arbeitsvertragsrecht geschaffen, das die Grundlagen des Tarifsystems abweichend vom geltenden Tarifvertragsrecht regelt. Das am Leitbild der Dienstgemeinschaft ausgerichtete Arbeitsrechtsregelungsverfahren, bei dem die Dienstnehmerseite und die Dienstgeberseite in paritätisch besetzten Kommissionen die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten gemeinsam aushandeln und einen Konflikt durch den neutralen Vorsitzenden einer Schlichtungskommission lösen, ist im Zusammenhang mit diesem Gesetz, Tarifverträgen gleichzustellen. Mit über 90 Prozent der Beschäftigten ist die Tarifbindung in der Kirche und ihrer Caritas so hoch wie in kaum einem anderen Bereich. Flächentarife sind insbesondere in der Sozialwirtschaft die Ausnahme.
Beide Seiten der Arbeitsrechtlichen Kommission des DCV e.V. haben die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns befürwortet und weiterhin hohes Interesse daran, die Regelungen rechtssicher umzusetzen. Zugleich sind der Dienstgeberseite, Weiterentwicklungen und Anpassungen wichtig, um den komplexen strukturellen Herausforderungen gerade auch in der modernen, zunehmend digitaler werdenden Arbeitswelt von morgen adäquat Rechnung tragen zu können. Zugleich fiel die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in ein ausgesprochen attraktives konjunkturelles Umfeld mit lang anhaltendem Wirtschaftswachstum. Seine Bewährungsprobe in einem konjunkturell schwierigen Umfeld in einem zugleich stark an Dynamik gewinnenden digitalen Transformationsprozess steht letztlich aber noch aus. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Dienstgeberseite der AK ausdrücklich die Regelgebundenheit seiner Anpassung und hält diese auch für unverzichtbar. Denn gesetzliche Mindestlöhne stellen strukturell auch immer eine gewisse Hypothek für Tarifautonomie und Arbeitsmarkt dar.

**Geschäftsstelle der Dienstgeberseite
der Arbeitsrechtlichen Kommission
des Deutschen Caritasverbandes
Ludwigstr. 36, 79104 Freiburg
Münchener Str. 7, 60329 Frankfurt a.M.**

Im Einzelnen

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017

Die Dienstgeberseite in der Caritas steht zum gesetzlichen Mindestlohn. Die Leistungen der Arbeitnehmer in sozialen Einrichtungen kann in ihrer Bedeutung für die Gesellschaft nicht hoch genug geschätzt werden. Eine am Wert dieser Arbeit orientierte Vergütung der Arbeitnehmer ist Ausdruck eines partnerschaftlichen Selbstverständnisses.

Für die Einrichtungen und Dienste der Caritas stellt die Höhe des Mindestlohnes grundsätzlich kein Problem dar, da bereits vor der Einführung des Mindestlohns eine Vergütung oberhalb von 8,84 Euro bezahlt wurde. Lediglich im Tarifgebiet der RK Ost mussten für die Vergütungen im Bereich Fahrdienste im Jahr 2017 die Stundenvergütungen in geringem Umfang noch angepasst werden.
Strukturell bleiben aber aus Sicht der Dienstgeber der AK einige Herausforderungen im Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns bestehen. Hierzu zählen u.a. die Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich des relevanten Personenkreises.

Eine Abgrenzungsherausforderung im Mindestlohngesetz resultiert gerade für die sozialwirtschaftliche Praxis aus der fehlenden Definition des Begriffs des Ehrenamtes, auf die bereits das Bundessozialgericht hingewiesen hat.
Darüber hinaus hat das Mindestlohngesetz insbesondere durch die Regelungen für Praktikanten zu einem enormen Verwaltungsaufwand geführt, was gemäß einzelner Studien und Umfragen zu einer Verknappung der Praktikumsplätze sowie einer verkürzten Praktika-Dauer geführt hat. Vor allem im Bereich der Sozialwirtschaft werden die Anforderungen, die ein sozialer Beruf mit sich bringt, erst nach einem nicht unerheblichen Zeitraum sichtbar und erfahrbar. Um einem Praktikanten die Entscheidung für einen sozialen Beruf zu erleichtern und ihn im Rahmen einer Orientierung an einen sozialen Beruf heranzuführen bedarf es in der Regel viel Zeit, die durch den Drei-Monats-Zeitraum nicht abgedeckt ist.
Im Zuge des demografischen Wandels misst die AK angesichts des Fachkräftemangels u.a. der Gewinnung von Nachwuchskräften eine hohe Bedeutung bei. Der Abbau bürokratischer Hürden (u.a. die Einordnung, welche Art von Praktikum vorliegt) und Verwaltungsvereinfachungen können hierzu wesentlich beitragen. Hierzu zählen neben vereinfachenden Anwendungsregeln - im Übrigen nicht nur bei PraktikantInnen - auch Entlastungen bei Informations- u. Nachweispflichten.

Insbesondere im Bereich Teilzeitbeschäftigung führt die Dokumentationspflicht von Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit zu einer administrativen Zusatzbelastung. Der Bereich der Wohlfahrtpflege ist besonders stark betroffen. In der Gesundheitshilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, der Familienhilfe, der Behindertenhilfe und Psychiatrie sowie den weiteren sozialen Hilfen arbeiten gut die Hälfte der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Teilzeit. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass in den klassischen sozialen Berufen der Frauenanteil besonders hoch und hier in Abhängigkeit von den familiären Belangen der Wunsch nach Teilzeitarbeit deutlich höher ist.
In diesem Zusammenhang sind auch die administrativen Mehraufwände im Bereich der Arbeitszeitkonten zu nennen als ein Baustein für eine flexible Arbeitszeitgestaltung. Diese werden insbesondere vor dem Aspekt der demografischen Entwicklung, der besseren Verein-

barkeit von Familie, Pflege und Beruf hin zu einem lebensphasenorientierten Arbeitszeitmodell gerade auch für Teilzeitbeschäftigte immer wichtiger.

2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz

Die Geltung des Mindestlohns für Praktikantenverhältnisse soll den Missbrauch von Praktika (Stichwort: „Generation Praktikum“) eingrenzen. Diese Zielsetzung ist grundsätzlich durchaus sachgerecht und notwendig, um entsprechenden Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Allerdings ist die Befristung von nicht dem Mindestlohn unterliegenden Praktika auf drei Monate zu kurz.
Die Dauer des Praktikums wird maßgeblich von den Wünschen des Praktikanten und seiner Zielsetzung bestimmt. Möchte der Praktikant vertiefte Einblicke in einen Arbeitsbereich erlangen und in anspruchsvollere Projekte eingebunden werden, empfiehlt sich in der Regel eine deutlich längere Einbindung in das Unternehmen. Vor allem im Bereich der Sozialwirtschaft werden die Anforderungen, die ein sozialer Beruf mit sich bringt, erst nach einem nicht unerheblichen Zeitraum sichtbar und erfahrbar. Der Umgang mit körperlich und psychisch kranken, pflegebedürftigen und sozial benachteiligten Menschen ist nicht immer einfach und stellt die Arbeitnehmer tagtäglich vor große Herausforderungen. Um einem Praktikanten die Entscheidung für einen sozialen Beruf zu erleichtern und ihn im Rahmen einer Orientierung an einen sozialen Beruf heranzuführen bedarf es in der Regel viel Zeit, die durch den Drei-Monats-Zeitraum nicht abgedeckt ist.
Die Hürden für freiwillige Praktika dürfen nicht so hoch gelegt werden, dass gemeinnützige Unternehmen, deren Dienste durch die öffentliche Hand finanziert werden, keine (ausreichende Anzahl) Praktikumsplätze mehr anbieten können. Eine Erhöhung des Budgets für Praktikantenstellen ist in diesen Unternehmen nicht möglich. Das vorhandene Budget muss daher künftig unter weniger Praktikanten aufgeteilt werden. Vor dem Hintergrund des bereits jetzt bestehenden Fachkräftemangels in sozialen Berufen ist dieser Umstand sehr bedauerlich, dienen doch gerade Praktikantenstellen dazu, junge Menschen für einen sozialen Beruf zu gewinnen.

3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Grundsätzlich ist tendenziell davon auszugehen, dass sich steigende Mindestlöhne auf dem Arbeitsmarkt oder auf den Gütermärkten in einem Anstieg der Löhne bzw. Preise auswirken und gesamtwirtschaftlich letztlich Rückkopplungen auch die Beschäftigung haben.
Empirisch ließen sich die negativen Effekte in den letzten Jahren - bis auf einzelne sich spürbar verteuernde Dienstleistungen - nicht nachweisen. (Vgl. verschiedene Studien, stellvertretend das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) oder auch das Institut für Arbeitsmarkt-u. Berufsforschung (IAB), jeweils 2016).
Ob und welche Maßnahmen Betriebe als Reaktion auf den Mindestlohn ergreifen, hängt vor allem davon ab, in welchem Umfang die Mindestlohneinführung zu einer Kostensteigerung geführt hat und inwiefern Preisüberwälzungsspielräume genutzt werden konnten. Neben den

zu verzeichnenden Anpassungsmaßnahmen wie Arbeitsverdichtung, Reduktion der Arbeitszeit hat das IAB insgesamt auch eine grundsätzlichen Zurückhaltung bei Einstellungen in verschiedenen Branchen nachgewiesen.
Diese negativen Reaktionsmuster wurden aggregiert betrachtet allerdings sowohl auf der Beschäftigungs-als auch der Inflationsseite von einem günstigen konjunkturellen Umfeld überlagert. Ein massiver geldpolitischer Stimulus führte zu einem Beschäftigungsimpuls, der auch aufgrund inflationsdämpfender Sondereffekten bei den Energiepreisen aber nicht von höheren Preissteigerungsraten begleitet war.
Die Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns fiel also in eine außerordentlich attraktive Wirtschaftsperiode. Seine Bewährungsprobe in einem schwierigen konjunkturellen Umfeld steht also noch aus. Erst dann lassen sich mögliche Arbeitsmarkteffekte abschließend beurteilen.

4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung

Wie bereits skizziert ist es noch zu früh, um aus der aktuellen Arbeitsmarktlage darauf zu schließen, dass die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohnes unschädlich ist. Auch der Sachverständigenrat kommt in seinem Jahresgutachten 2015/16 im Übrigen zu dem Schluss, dass eine seriöse Bewertung der Wirkungen des Mindestlohns noch nicht möglich ist.

Betrachtet man allerdings eine weitere Wirkungsdimension und wertet wissenschaftliche Analysen hinsichtlich möglicher Substitutionspotenziale der Digitalisierung auf die Beschäftigung (Stichwort Automatisierung) aus, ist stark davon auszugehen, dass gerade die Höhe des Mindestlohns den Umfang und den Grad der Automatisierung einfacher, standardisierbarer Tätigkeiten in entscheidendem Maße mitbestimmt. Mit zunehmender Höhe des gesetzlichen Mindestlohns steigen die Substitutionspotenziale und damit auch die negativen Beschäftigungseffekte im Zuge der digitalen Transformation. Insofern bleibt abzuwarten, in welchem Ausmaß der flächendeckende gesetzliche Mindestlohn zu Rückkopplungen in der modernen digitalen Arbeitswelt, die eine hohe Flexibilität erfordert, führt.
Nicht zu vergessen dabei ist auch unter sozialpolitischen Aspekten, dass gerade für die Schwächsten am Arbeitsmarkt - insbesondere für Langzeitarbeitslose - der gesetzliche Mindestlohn auch immer eine Einstiegshürden in den ersten Arbeitsmarkt darstellt. In einen Arbeitsmarkt also, der i.d.R. sich durch einfache, eher replizierbare Tätigkeiten auszeichnet.

Sicher und unstrittig ist jedoch, dass Mindestlöhne die Spielräume der Tarifparteien verengen und letztlich auch die Tarifautonomie einschränken. Dies hat auch Rückwirkungen auf die Lohnspreizung. Denn Mindestlöhne verringern die Spannweiten der Tarifverdienste in einzelnen Branchen. Die Tarifverdienststruktur hat sich besonders im Gastgewerbe verändert. Dort ist der Abstand zwischen den höchsten und niedrigsten Tarifverdiensten zwischen Dezember 2014 und Juni 2017 mit - 7,2 % am stärksten zurückgegangen (vgl. DESTATIS, 08/2017).

Deutscher Frauenrat (DF)

Stellungnahme des Deutschen Frauenrats zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2018

DEUTSCHER FRAUENRAT

1) Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017.

Für den Deutschen Frauenrat (DF) ist die ökonomische Eigenständigkeit von Frauen im Lebensverlauf eine zentrale Forderung. Der Niedriglohnsektor konterkarierte dies bis zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015. Die im Niedriglohnbereich beschäftigten Frauen waren weit davon entfernt ökonomisch unabhängig zu sein. Durch den gesetzlichen Mindestlohn hat sich das Gehaltsgefüge vieler Frauen und Männer verbessert. Der Beschluss der Mindestlohnkommission vom 28. Juni 2016, den gesetzlichen Mindestlohn ab dem 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro anzuheben ist daher ein weiterer Schritt in die richtige Richtung.

Nichtsdestotrotz ist der Mindestlohn noch immer ein Niedriglohn. Aufgrund der kontinuierlich steigenden Lebenshaltungskosten darf dieser nicht stagnieren, sondern muss in regelmäßigen Abständen erhöht werden, um ein existenzsicherndes Einkommen zu ermöglichen.

Die Mindestlohnpolitik ist neben ihrer positiven Wirkung auf den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch gleichstellungspolitisch enorm wichtig und muss weiter fortgesetzt werden.

Der Mindestlohn hat dazu beigetragen, dass das Lohnniveau für Frauen gestiegen ist. Er kann jedoch nur ein Instrument sein, um Frauen die gleichen Chancen auf wirtschaftliche Unabhängigkeit zu ermöglichen wie Männern. Weiterhin müssen arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen verbessert und die Ursachen, die zum Gender Pay Gap führen, mit mehr Nachdruck bekämpft werden.

Wie bereits der Erste Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz (2016) zeigt, wirkt sich der gesetzliche Mindestlohn an verschiedenen Stellen unterschiedlich auf Frauen und Männer aus. Beispielsweise stiegen insbesondere bei Frauen in Ostdeutschland die Verdienste mit der Mindestlohneinführung 2015 stärker als die von Männern. Ein anderer Befund ist, dass 2014 rund zwei Drittel der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Lohn unter 8,50 Euro auf Frauen und nur ein Drittel auf Männer zugeschrieben werden konnten.

Im Sinne der Umsetzung von Gender Mainstreaming im Berichtswesen besteht noch Handlungsbedarf. Beispielsweise ist es erforderlich, dass der Bericht – über personenbezogene Daten hinaus – auch weitere Daten geschlechterdifferenziert auswertet. Als Beispiel ist hier die Darstellung der Branchen mit

dem höchsten Anteil an Beschäftigten mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro im Jahr 2014 (Mindestlohnkommission 2016) zu nennen. Eine solche Aufbereitung ist wesentlich, um die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben beurteilen zu können.

Der Bericht der Mindestlohnkommission sollte über die geschlechterdifferenzierte Darstellung von Daten hinaus zukünftig auch die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Gleichstellung von Frauen und Männern thematisieren, Forschungsbedarfe identifizieren und ggf. Handlungsbedarfe aufzeigen, um die tatsächliche Gleichstellung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 GG zu fördern. Beispielhaft für Forschung zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Gleichstellung von Frauen und Männern ist die Simulationsstudie des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) (2015) zu den potenziellen Auswirkungen des Mindestlohns auf den Gender Pay Gap in Deutschland (vgl. Ausführung zu Punkt 4.).

Zu einer zeitgemäßen Gleichstellungspolitik gehört auch, die nächste Mindestlohnkommission paritätisch mit Frauen und Männern zu besetzen, um eine gleiche Teilhabe zu gewährleisten und die Perspektiven von Frauen angemessen zu berücksichtigen. So sieht das Bundesgremienbesetzungsgesetz seit 2018 einen Anteil von 50 Prozent Frauen als Ziel vor. Weder die Arbeitgeber- noch die Arbeitnehmerseite sollten hinter diesem Ziel zurückstehen.

1) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

a) Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten

Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kam es zu einem Anstieg bei den Löhnen. Die Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung (Mindestlohnkommission 2016) zeigen, dass von 2014 auf 2015 die Bruttostundenverdienste von Frauen in Westdeutschland mit 2,4 Prozent nur geringfügig stärker angestiegen sind, als die von Männer in Westdeutschland mit 2,3 Prozent. In Ostdeutschland war der Anstieg sowohl im Vergleich zu Westdeutschland, als auch zwischen Frauen und Männern deutlicher. Die Bruttostundenverdienste von Frauen stiegen um 4,2 Prozent an, die von Männern um 3,6 Prozent.

Besonders positiv hat sich Mindestlohn auf die Löhne am unteren Ende der Einkommensverteilung ausgewirkt. So stellt das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung (2018) fest, dass die Löhne in Niedriglohn-Branchen nach Jahren der Stagnation erstmals wieder gestiegen sind.

Von der Einführung des Mindestlohns profitierten insbesondere Frauen im Niedriglohnbereich. 2014 waren sie von Löhnen unter 8,50 Euro stärker betroffen als Männer. 2015 näherte sich die Einkommensverteilung zwischen Frauen und Männern knapp oberhalb des Mindestlohns an (Mindestlohnkommission 2016).

b) Auswirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienerinnen und Geringverdienern

Laut des RWI Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) (2016) arbeitet die Mehrheit der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro in typischen Niedriglohnbranchen in denen sehr oft geringfügige Beschäftigung (Minijob) angeboten wird. Branchen mit vielen Minijobs sind der Handel, das Gastgewerbe, das Gesundheits- und Sozialwesen und das Reinigungsgewerbe – typische Branchen für einen hohen Anteil weiblicher Beschäftigter. Dies gilt auch für Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten.

Die Studie des RWI analysierte geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowie Auswirkungen des Mindestlohns in NRW. Hier zeigt sich, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine besondere Rolle beim deutlichen Anstieg der Stundenlöhne gespielt hat. Die gearbeiteten Stunden sind dagegen im Durchschnitt nur wenig gestiegen. Von den untersuchten Betrieben vermeldete knapp die Hälfte keine Veränderungen, nachdem der Mindestlohn eingeführt wurde. Beinahe 30 Prozent der Betriebe führten hingegen Anpassungen durch, indem sie ihre Löhne erhöhten und 18,8 Prozent der Betriebe, indem sie die Arbeitsstunden pro Monat reduzierten.

c) Auswirkungen des Mindestlohns auf die Systeme der sozialen Sicherung

Seitdem das Mindestlohngesetz zum 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, hat sich das Lohnniveau bei vielen Beschäftigten nachweislich verbessert. Auch ein Rückgang von ausschließlich geringfügig Beschäftigten lässt sich erkennen. Der Mindestlohn hat für viele dazu beigetragen, die Geringfügigkeitsgrenze zu überwinden und in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln (Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2016).

Durch den Rückgang geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bei gleichzeitigem Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hat sich der Zugang zur eigenständigen sozialen Sicherung für Frauen leicht verbessert. Es ist positiv zu werten, dass 3,2 Prozent der geringfügig Beschäftigten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen sind, wie der Befund des RWI (2016), zeigt.

Die Mindestlohnpolitik muss insbesondere zur Vermeidung von Altersarmut von Frauen fortgeführt werden. Dabei muss die Höhe des Mindestlohns so weiterentwickelt werden, dass sie Frauen wie Männern auch im Alter eine eigenständige Existenzsicherung ermöglicht. Der aktuelle Mindestlohn von 8,84 Euro reicht nicht aus, um nach 45 Beitragsjahren über das Grundsicherungsniveau zu kommen.

Der DF bekräftigt daher seine Empfehlung aus der Stellungnahme zur ersten schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission von 2016, dass durch den Mindestlohn eine Beteiligung an den Sozialversicherungssystemen als Grundlage für existenzsichernde Ansprüche bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter und Pflegebedürftigkeit gesichert sein muss. Er muss so geregelt sein, dass eine eigenständige Existenzsicherung aller Vollzeitbeschäftigten oberhalb der Armutsgrenze sichergestellt wird. Bei der Weiterentwicklung ist auf den Zusammenhang von Lebensarbeitszeit, Wochenstunden-Anzahl und Lohnsteigerung zu achten.

d) Einhaltung des Mindestlohns

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war ein wichtiger Schritt gegen Lohndumping. Aufgrund der zahlreichen Umgehungen kann der DF leider nicht von einer Einhaltung sprechen. Die Erwerbsarmut könnte demnach erheblich abgesenkt werden, wenn der Mindestlohn nicht umgangen würde.

Laut des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) von Ende 2017 erhalten 1,8 Millionen anspruchsberechtigte Beschäftigte keinen gesetzlichen Mindestlohn. Frauen sind von der Umgehung des Mindestlohns stärker betroffen als Männer. 2016 verdienten 13 Prozent aller anspruchsberechtigten Frauen weniger, als ihnen zusteht - doppelt so viele, wie das bei Männern der Fall ist (7 Prozent).

Zu den Branchen mit dem höchsten Anteil an Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014 (Mindestlohnkommission 2016) gehören viele Branchen mit einem hohen Anteil weiblicher Beschäftigter. Viele davon gehören zum Dienstleistungssektor, wie zum Beispiel die Wirtschaftszweige Call-Center, Einzelhandel oder auch private Haushalte mit Hauspersonal. Auch 2016 wurde nach Angaben des WSI (2018) insbesondere im Dienstleistungssektor der gesetzlich garantierte Mindestlohn nicht gezahlt. Insgesamt erhalten 9,8 Prozent der Beschäftigten nicht den Mindestlohn, obwohl sie einen Anspruch darauf hätten. Eine Auswertung der Daten aus dem SOEP durch das WSI hat ergeben, dass 2016 in privaten Haushalten ohne Hauspersonal in insgesamt 42,6 Prozent (!) der Beschäftigungsverhältnisse nicht der gesetzlich vorgeschriebene Mindestlohn gezahlt wurde. In diesem Bereich arbeiten über 95 Prozent Frauen (Mikrozensus-Haushaltsstichprobe 2016).

Besonders viele Umgehungen gibt es auch im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (Minijob). Nach Angaben des WSI (2017) verdiensten 59,1 Prozent der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

sank dieser Anteil auf 50,4 Prozent. Das bedeutet, dass jede bzw. jeder zweite in einem Minijob Beschäftigte weniger als den gesetzlichen Mindestlohn erhielt.

Auch von dieser Umgehung des Mindestlohns sind Frauen wiederum besonders stark betroffen. 2016 betrug der Frauenanteil an allen ausschließlich geringfügig Beschäftigten 62 Prozent (WSI GenderDatenPortal 2018).

Nach Auffassung des DF sollte die Mindestlohn-Kommission weitere Niedriglohn-Strategien der Arbeitgeberseite in ihre Betrachtung aufnehmen, mit denen der gesetzliche Mindestlohn bereits heute umgangen wird. So sind beispielsweise im Handel und im Reinigungsgewerbe Konzepte der Scheinselbständigkeit an der Tagesordnung. Die Aufweichung der Aufzeichnungspflicht für Arbeitgeber wirkt kontraproduktiv. Mit Lockerungen von Dokumentationspflichten und Kontrollen, die durch Bürokratieabbau begründet werden, wird der Weg freigemacht, um den gesetzlichen Mindestlohn zu umgehen. Fehlt zum Beispiel die Aufzeichnung der Anzahl der Arbeitsstunden, so kann der Stundenlohn nicht mehr kontrolliert werden. Der DF lehnt daher weitere Ausnahmeregelungen ab. Ausnahmeregelungen sind ein Einfallstor für die Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns

e) Reaktionen auf den Mindestlohn

Insgesamt konstatiert der DF, dass es in Bezug auf die Einhaltung von Arbeitsrechten an der Umsetzung mangelt. Er plädiert deshalb dafür, dass der Gesetzgeber zusätzlich zur gesetzlichen Lohnregelung auch die Umsetzung der Arbeitsrechte im Blick haben muss. Dazu sind eine angemessene Ausstattung der Kontrollinstanzen (Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Prüfdienste der Rentenversicherung etc.) sowie spürbare Sanktionen für Arbeitgeber erforderlich. An dieser Stelle ist zudem hervorzuheben, dass Kleinbetriebe bisher gar nicht im Fokus von Kontrollen standen. Gerade in Kleinbetrieben ist eine Vielzahl von Frauen beschäftigt. Der DF bekräftigt daher noch einmal die Empfehlung aus seiner Stellungnahme zur ersten schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission (2016) hier dringend nachzubessern.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, fehlen in der Regel die finanziellen Mittel, eine Klage anzustreben und durchzuhalten. Der DF setzt sich in diesem Zusammenhang seit Langem für ein Verbandsklagerecht ein. Gerade bei finanziell schwachen Personen ist die grundsätzliche Vertretung durch eine Interessenvertretung oft der einzig mögliche Weg, um auch tatsächlich zu eigenem Recht zu kommen. Mit einem Verbandsklagerecht könnten Organisationen wie Antidiskriminierungsverbände, Gewerkschaften, Betriebs- sowie Personalräte und Mitarbeitervertretungen stellvertretend für die Betroffenen klagen. Die Frauen müssten nicht mehr alleine vor Gericht ziehen. Sie würden damit gestärkt und ermutigt ihr Recht einzuklagen.

2) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Das Bruttoinlandsprodukt ist in den Jahren 2016 und 2017 gestiegen (Destatis 2018). Es zeigt sich, dass die gute Entwicklung der Einkommen, zu der der gesetzliche Mindestlohn beigetragen hat, sich auch auf einem Wachstum der privaten Konsumausgaben niederschlägt. Der Staatshaushalt profitiert durch höhere Steuereinnahmen. Der Mindestlohn ist somit gesamtökonomisch gesehen sinnvoll.

3) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung

f) Auswirkungen auf das Lohngefüge

Das Institut der deutschen Wirtschaft (DIW) (2018) hat anhand der Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel von 1985 bis 2014 errechnet, dass der Gender Pay Gap in Deutschland an den Rändern der Lohnverteilung besonders hoch ist. Ein solcher Befund über einen U-förmigen Verlauf der Lohnverteilung sei unter anderem in Hinweis darauf, dass es Frauen schwer falle aus dem Niedriglohnsektor aufzusteigen.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 hat dazu beigetragen, den Gender Pay Gap zu verringern und die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Dies zeigt eine Simulationsstudie des HWWI (2015) der zufolge Frauen die mittlere unbereinigte Lohnlücke in der Gesamtstichprobe mit öffentlicher Verwaltung um 2,4 Prozentpunkte von 21,5% auf 19,1% sinkt. Die Reduktion entstehe dabei ausschließlich in den beiden untersten Quantilen der Einkommensverteilung.

Der Rückgang des unbereinigten Gender Pay Gaps um einen Prozentpunkt von 22 Prozent im Jahr 2014 auf 21 Prozent im Jahr 2015 scheint die Ergebnisse der Studie zu bestätigen. Auch Destatis (2016) vermutet, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns der Grund für den 2015 im Vorjahresvergleich geringeren Gender Pay Gap sein könnte.

Damit trägt der gesetzliche Mindestlohn dazu bei, den Gender Pay Gap zu verringern, auch wenn sich der unbereinigete Gender Pay Gap bei 21 Prozent (Stand 2016) hält. Die Ursachen dafür sieht das DIW (2018) in der besonderen Rolle familienbedingter Erwerbsunterbrechungen und den negativen Auswirkungen einer ungleichen Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit auf die Lohnentwicklung.

Nach Auffassung des DF sind daher weitere Maßnahmen zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit erforderlich. Dazu gehören insbesondere andere Rahmenbedingungen und Anreize, um eine geschlechtergerechte und partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zu gewährleisten.

Deutscher Frauenrat e.V.

Der Deutsche Frauenrat, Dachverband von rund 60 bundesweit aktiven Frauenorganisationen, ist die größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland. Wir sind die Lobby der Frauen. Wir vertreten Frauen aus Berufs-, sozial-, gesellschafts- und frauenrechtspolitischen Verbänden, aus Parteien, Gewerkschaften, aus den Kirchen, aus Sport, Kultur, Medien und Wirtschaft. Wir engagieren uns für die Rechte von Frauen in Deutschland, in der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen. Unser Ziel ist die rechtliche und faktische Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen. Wir setzen uns für einen geschlechterdemokratischen Wandel ein und für eine gerechtere und lebenswertere Welt für alle.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur
zweiten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission 2018

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

27.02.2018

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Micha Klapp
Referatsleiterin Mindestlohn und Tarifkoordination
micha.klapp@dgb.de

Dr. Robby Riedel
Referatsleiter Marktregulierung und Verteilungspolitik
robby.riedel@dgb.de

Telefon: 030-2 40 60 510
Telefax: 030-2 40 60 218

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Einleitung

Drei Jahre nach Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns steht nicht nur fest, dass der Mindestlohn bei vielen Niedriglohn-Beschäftigten zu einem erheblichen Anstieg ihres Lohnniveaus geführt hat. Mit Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes (MiLoG) zum 1. Januar 2015 profitierten rund vier Mio. Beschäftigte. Fest steht auch, dass keine negativen Auswirkungen, wie Rückgang von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsverluste, eingetreten sind. Die Negativszenarien der Gegner des Mindestlohns haben sich als völlig haltlos erwiesen. Das belegen nicht zuletzt die aktuellen Beschäftigtenzahlen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Der Arbeitsmarkt hat sich seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und mit Blick auf das Jahr 2017 sehr gut entwickelt. Die Arbeitslosigkeit ist weiter gesunken. Im Gesamtjahr 2017 waren im Schnitt 2,533 Mio. Menschen ohne Beschäftigung und damit knapp 160.000 weniger als im Vorjahr 2016. Die Erwerbstätigkeit stieg im Jahr 2016 im Jahresdurchschnitt um 570.000 Personen gegenüber 2015 (+1,3 %). Im letzten Jahr konnte die gute Entwicklung der Vorjahre fortgesetzt werden. Insgesamt standen 640.000 mehr Erwerbstätige in Arbeit als ein Jahr zuvor (+1,5 %).

Dass der Mindestlohn zunächst bei vielen Niedriglohn-Beschäftigten zu einem deutlichen Anstieg des Lohnniveaus geführt hat, darf allerdings nicht bedeuten, sich auf dem erreichten Niveau von 8,84 Euro (ab dem 1. Januar 2017) auszuruhen. Das gewerkschaftliche Ziel bleibt, den Mindestlohn so weiterzuentwickeln, dass er existenzsichernd ist. Neben diesem Ziel eines existenzsichernden Mindestlohns sind weitere Rahmenbedingungen notwendig, die den Grad der Tarifbindung erhöhen, die Verbandsmitgliedschaft auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite stärken und die Tarifflucht erschweren. Zudem sollte die Attraktivität einer Mitgliedschaft sowohl in den Gewerkschaften wie in den Arbeitgeberverbänden durch geeignete Regelungen gesteigert werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen dazu 14 konkrete Maßnahmen vor (Position zur Stärkung der Tarifbindung vom 28.02.2017), um die Stärkung der Tarifbindung deutlich zu verbessern. Denn gute und möglichst umfassend geltende Tarifverträge sind für Beschäftigte das wichtigste Instrument zur Regelung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen. Sie stehen für eine gerechtere Verteilung und Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung und tragen so entscheidend zu einer sozialen und fortschrittlichen Gestaltung der Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen bei.

Die deutsche Wirtschaft wächst seit acht Jahren infolge und aktuell so kräftig wie seit 2011 nicht mehr, wie aktuelle Zahlen des Statistischen Bundesamtes zeigen. 2017 legte das

Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 2,2 % zu, nach 1,9 % im Vorjahr. Dabei zeigte sich, dass insbesondere die mindestlohnrelevanten Bereiche wie Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie Information und Kommunikation besonders zu der guten wirtschaftlichen Entwicklung beitrugen. Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung in jenen Wirtschaftsbereichen lag in den vergangenen beiden Jahren sogar über der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung (Handel, Verkehr, Gastgewerbe: 2016, 2,4 %, 2017, 2,9 %; Information und Kommunikation: 2016, 2,7 % und 2017, 3,9 %). Auch hieran zeigt sich, dass der gesetzliche Mindestlohn alles andere als eine Bremse oder sogar schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung ist. Das Wachstum der vergangenen zwei Jahre wurde in erster Linie von den Konsumausgaben der privaten Haushalte getragen. Der Wachstumsbeitrag der privaten Konsumausgaben zum BIP betrug in 2016 und 2017 jeweils 1,1 %-Punkte. Es zeigt sich, dass die gute Entwicklung der Einkommen, zu der der gesetzliche Mindestlohn bei niedrigen Einkommen beiträgt, zu einem Zugewinn der Kaufkraft führt und letztendlich der gesamtökonomischen Lage zugutekommt.

Auch der Staatshaushalt profitierte. Die starke Konjunktur begünstigt die Steuereinnahmen. Bei den Sozialkassen hat dies sogar zu einem Rekordüberschuss geführt. Alle wirtschaftlichen Prognosen zeigen, dass dieser Aufschwung sich auch im nächsten Jahr und darüber hinaus fortsetzen wird.

Ein tarifpolitischer Rückblick auf die Jahre 2016 und 2017 zeigt, dass die Tariflöhne und -gehälter in den Jahren 2016 und 2017 jeweils nominal um 2,4 % im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zugelegt haben. Ein Blick auf den Niedriglohnsektor zeigt allerdings, dass nicht alle von dem Wirtschaftsaufschwung profitieren. Die Gründe dafür sind vielfältig:

In deutschen Städten und Ballungszentren haben Einwohnerinnen und Einwohner zunehmend mit stark ansteigenden Mieten zu kämpfen. Von 2012 bis 2016 sind die Mieten in Deutschland um durchschnittlich 15 % gestiegen. In Ballungszentren sogar noch mehr. In Berlin legten die Preise um 28 % zu. Die höchste Mietbelastungsquote haben dabei Haushalte mit niedrigen Einkommen. Vier von zehn Haushalten in 77 deutschen Großstädten haben eine hohe Wohnkostenbelastung. Das zeigt eine aktuelle Studie von Andrej Holm und Henrik Lebuhn. In den untersuchten Städten müssen 40 % der Haushalte mehr als 30 % ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete ausgeben. 18,7 % der Haushalte müssen sogar mehr als 40 % ihres Einkommens für das Wohnen ausgeben. Und hier sind die Nebenkosten für Heizung etc. noch nicht einmal inbegriffen. Die Wohnverhältnisse spiegeln die großen Einkommensunterschiede wider. In Bezug auf die Mietbelastungsquote kann sogar eine Verschärfung der Ungleichheit durch die Wohnverhältnisse festgestellt werden.

Hinzu kommt die Dimension der Altersarmut in Deutschland. Die wirtschaftlichen Bedingungen älter werdender Menschen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich verschlechtert. Studien belegen, dass immer mehr Menschen in Deutschland im Alter von Armut bedroht sind. Eine Studie des Paritätischen Wohlfahrtsverbands bestätigt, dass bereits jetzt schon fast jeder sechste Rentner bzw. Rentnerin betroffen ist. Auch der aktuelle Alterssicherungsbericht der Bundesregierung bestätigt, dass fast die Hälfte der Beschäftigten mit einem Einkommen bis zu 1500 Euro über keinerlei zusätzliche Altersvorsorge verfügt. Ebenso haben die Einkommensgruppen bis 2000 Euro oft nicht die finanziellen Mittel, um sich im ausreichenden Maße um eine zusätzliche Alterssicherung zu sorgen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband führt dies auf die steigende Zahl der Menschen zurück, die in ihrem Job zu wenig verdienen. Unabhängig davon reicht zum Beispiel der gesetzliche Mindestlohn von aktuell 8,84 Euro laut Studie nicht aus, um selbst nach 45 Beitragsjahren Rentenansprüche oberhalb der Grundsicherungsschwelle zu erreichen. Weil das Rentenniveau in den vergangenen Jahren abgesunken ist – von 52,6 % im Jahr 2005 bis auf aktuell

48,2 % – seien immer höhere Einkommen notwendig, um Renten jenseits der Grundsicherung zu erreichen, heißt es in der Studie.

Mindestlohnberechtigte haben aber noch mit weiteren Defiziten bei der Umsetzung seit der Einführung zu kämpfen. Besonders problematisch ist, dass fast zwei Mio. anspruchsberechtigte Beschäftigte den gesetzlichen Mindestlohn nicht erhielten. Zu diesem Ergebnis kommt eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und der Universität Potsdam. Auf Grundlage des Sozio-Oekonomischen Panel (SOEP), einer repräsentativen Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, und auf Basis vertraglich vereinbarter Arbeitszeiten wurde für das Jahr 2016 errechnet, dass 1,8 Mio. Personen, die anspruchsberechtigt waren, weniger als 8,50 Euro brutto pro Stunde verdienten, also weniger als der zu dieser Zeit geltende gesetzliche Mindestlohn. Der DGB bekräftigt den von den Studienautorinnen und -autoren deutlich herausgearbeiteten politischen Handlungsdarf bei den Kontrollen hinsichtlich der Dokumentation von Stundenlöhnen sowie Arbeitszeiten, und zwar entgegen der Forderungen von Arbeitgeberverbänden nach einer Lockerung der Dokumentationspflichten und Kontrollen.

Mit einer solchen Lockerung, die mit Bürokratieabbau begründet wird, würde die Durchsetzung und Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns umso mehr unterwandert. Das Argument eines vermeintlichen Bürokratieabbaus wurde kürzlich von Vertreterinnen und Vertretern von FDP und CDU/CSU erneut zum Anlass genommen zu fordern, dass Arbeitszeitdokumentationen aufgeweicht werden müssten. So würden Mindestlohnverstöße allerdings weiter gefördert, statt bekämpft und die Arbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) würde deutlich erschwert werden. Das Sozialstaatsgebot lässt es nicht zu, dass Beschäftigte durch Verwässerungen des MiLoG noch unter die unterste Lohngrenze fallen. Das gilt sowohl für die Einschränkung der Dokumentationspflichten der Arbeitszeiten für (Teilzeit-)Beschäftigte sowie für weitere Ausnahmen für Praktikantinnen und Praktikanten oder Geflüchtete.

Zusammengefasst fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, nicht zuletzt als Reaktion auf bisherige Erfahrungen mit Umgehungstatbeständen:

- **Beweislastumkehr** bei Mindestlohnansprüchen – nicht der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin, sondern der Arbeitgeber soll künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat.
- Einführung eines **Verbandsklagerechts**; dann hätten die Gewerkschaften die Befugnis, die – auch im öffentlichen Interesse liegenden - Rechte von um ihre Ansprüche geprellten Beschäftigten kollektiv gerichtlich durchzusetzen – z.B. bei systematischen Mindestlohnverstößen. Damit könnte die abschreckende Wirkung des straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktionsinstrumentariums wirkungsvoll ergänzt werden.
- Einführung eines Gesetzes zum **Schutz von Whistleblowern**, also Schutz für Beschäftigte, die Mindestlohnverstöße anzeigen.
- **Mehr Rechte für Beschäftigte bei neuen Arbeitsverträgen.**
- Einrichtung von **Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften** und Gerichten mit besonderer Zuständigkeit.
- Aufstockung des **Prüfdienstes der Deutschen Rentenversicherung.**

- Personelle **Aufstockung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf mindestens 10.000 Stellen.**
- **Zusammenführung zergliederter Kompetenzen bei der Kontrolle und Sanktionierung von Mindestarbeitsbedingungen.**
- Einführung von Regelungen für eine **tagesaktuelle Erfassung der Arbeitszeit** sowie einer **Aufbewahrungspflicht der Unterlagen am Tätigkeitsort.**
- **Aufnahme weiterer Branchen in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz** wie z.B. das Bäckerhandwerk und den Einzelhandel.

I. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

1. Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten (Anteil; Lohnentwicklung)

Bundesweit kam es seit Einführung des Mindestlohns bis Ende des 2. Quartals 2017 zu einem Anstieg bei den Löhnen der Un- und Angelernten (Leistungsgruppe 5) in Vollzeit- und Teilzeitstellen um 5,7 % (jahresdurchschnittlich über 2,5 Jahre 2,3 %). Die positive Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns zeigt sich auch darin, dass der Anstieg der Löhne in den traditionell schlechter entlohnten neuen Bundesländern mit 13,2 % (jahresdurchschnittlich 5,1 %) deutlich höher ausfiel als mit 4,9 % (jahresdurchschnittlich 1,9 %) im Westen.

Nach Wirtschaftszweigen betrachtet, ist der Lohnzuwachs seit der Mindestlohneinführung im Gastgewerbe und im Bereich Verkehr und Lagerei als spezifische Mindestlohnbereiche erwähnenswert: Er beträgt im Gastgewerbe 9,0 %, (West: + 8,1, Ost: + 16,5). Im Wirtschaftszweig Verkehr und Lagerei bekamen die Beschäftigten bundesweit im Schnitt 4,3 % mehr Geld (West: + 3,6, Ost: + 12,8).

In einigen Branchen profitierten besonders Frauen vom Mindestlohn: Sie erhielten bundesweit 5,9 % mehr Lohn (Ost: + 14,1 %), während die Einkommen von Männern um 5,3 % stiegen (Ost: + 12,3 %). Besonders positiv fiel der Lohnsprung für weibliche Beschäftigte im ostdeutschen Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung aus: Plus 27,7 %! (Männer: + 14,3 %).

Festgestellt wurde ferner, dass der gesetzliche Mindestlohn einen deutlich positiven Effekt auf die Arbeitszufriedenheit der Mindestlohnbeschäftigten hat, und dass dieser positive Effekt hauptsächlich auf die bessere Entlohnung zurückzuführen ist.

2. Auswirkung des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienenden (z.B. Geringqualifizierte, Beschäftigte mit ergänzender ALG II-Leistungen)

Der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn hat vor allem in typischen Niedriglohnbranchen gewirkt. Die damalige gesetzliche Untergrenze von 8,50 Euro hat nach einer Aufstellung des Statistischen Bundesamtes bis Juni 2017 beispielsweise dazu geführt, dass die Löhne in den unteren Tarifgruppen des Gastgewerbes deutlich angestiegen sind. Der Abstand zu den höchsten Löhnen in der Branche verringerte sich um 7,2 %.

Ganze 83 % der Minijobberinnen und Minijobbern erhielten noch im April 2014 einen Niedriglohn. Schaut man auf die ausschließlich geringfügig Beschäftigten, verdienten 60 % im Jahr 2014 noch weniger als 8,50 Euro. Selbst nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 verdiente fast jeder Zweite aus dieser Gruppe weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Im Herbst 2016 haben noch 14,5 % aller Minijobberinnen und Minijobber weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdient. Nur in 2,5 % dieser Fälle gab es legale Ausnahmegründe, sonst handelte es sich um Verstöße gegen das MiLoG. Neben dem Handel wird am häufigsten im Gastgewerbe gegen die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns verstoßen.

3. Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung (z.B. Sozialversicherungsbeiträge, Steuereinnahmen, Reduzierung von Transferleistungen)

Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und die hieraus resultierenden höheren Arbeitseinkommen stiegen die Steuer- und Beitragseinnahmen. Dem Staatshaushalt bescherte dies zusammen mit der starken Konjunktur steigende Steuereinnahmen und Sozialbeiträge und damit unter dem Strich einen Rekordüberschuss.

Auch wenn zu den genauen Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die soziale Sicherung keine Untersuchungen vorliegen, ist davon auszugehen, dass die Lohnsteigerungen des letzten Jahres und die dauerhafte Anhebung des Lohngefüges aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns dazu führten, dass die Steuereinnahmen höher ausfallen, was sich vorwiegend in höheren Umsatzsteuer- und Verbrauchssteuereinahmen äußern dürfte. Die sozialen Sicherungssysteme verzeichneten ebenfalls höhere Beitragszahlungen. So entwickelten sich beispielsweise die Einnahmen durch Beiträge in die allgemeinen Rentenversicherungen in den vergangenen beiden Jahren gut. Im Jahr 2016 stiegen diese um 8,2 Milliarden Euro, was gleichbedeutend mit einem Anstieg von 4,0 % ist. Auf Basis der Herbstschätzung 2017 der Deutschen Rentenversicherung stiegen die Beitragseinnahmen in den allgemeinen Rentenversicherungen im letzten Jahr um noch einmal 9,5 Milliarden oder 4,4 % zum Vorjahr.

Die Zahl der Menschen, die trotz einer Beschäftigung ALG II beziehen, ist in den vergangenen vier Jahren um rund 138.000 auf nunmehr knapp 1,2 Mio. gesunken. Die Zahl der ALG II-Aufstocker ist den BA-Statistiken zufolge seit Einführung des Mindestlohns langsam aber stetig gesunken. Im Jahr 2014 lag der Anteil erwerbstätiger ALG II-Empfänger bei 30 %, sank im Folgejahr um 1 % und betrug 2016 immer noch 28 %. Im August 2017 lag die Zahl der erwerbsfähigen ALG-II-Empfänger bei 4,4 Mio..

4. Einhaltung des Mindestlohns

Nach wie vor werden Beschäftigte um den gesetzlichen Mindestlohn gebracht. Die Tricks der Arbeitgeber, den Mindestlohn zu umgehen, sind vielfältig. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass längst nicht alle, die einen Anspruch nach dem MiLoG haben, den Mindestlohn auch erhalten. Wenn der tatsächliche Stundenlohn der Beschäftigten als Grundlage genommen wird, steigt die Zahl derjenigen, die im Jahr 2016 weniger als den gesetzlichen Mindestlohn erhielten, sogar von 1,8 auf 2,6 Mio. Personen.

Auffällig ist, dass einige Beschäftigtengruppen Mindestlohnverstöße häufiger treffen. Besonders Minijobberinnen und Minijobber, Beschäftigte in kleinen Firmen sowie Menschen

mit Migrationshintergrund werden vielfach unter dem gesetzlichen Mindestlohnniveau vergütet. Auch sind Frauen stärker betroffen als Männer und Beschäftigte im Osten stärker als im Westen. Auf Basis ihrer tatsächlichen Arbeitszeit verdienen 13 % aller Frauen weniger als ihnen zusteht; bei Männern sind es nur 6 %.

Eine neue Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) zeigt, dass in Betrieben ohne Betriebsrat und Tarifvertrag besonders häufig gegen das Gesetz verstoßen wird. Fehlt beides, erhielten 18,6 % der Beschäftigten nicht einmal den Mindestlohn. Das sind mehr als fünfmal so viele, wie in Betrieben mit Arbeitnehmervertretung und Tarifvertrag. Dort lag die Quote der Mindestlohn-Umgehungen 2016 bei 3,2 %. Insgesamt arbeiteten demnach 2,7 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2016 für Gehälter unterhalb des Mindestlohns. Allerdings belegt die Studie auch, dass viele Geringverdienende seit Einführung des Mindestlohns spürbar besser bezahlt werden. Die WSI- wie die DIW-Studie machen deutlich, dass die tatsächlich geleistete Arbeitszeit ein enorm wichtiger Faktor ist, um Mindestlohnverstöße festzustellen. Erschwert wird die exakte Feststellung der Arbeitszeit durch die in Betrieben weit verbreitete Systematik der Jahresarbeitszeit und durch den Umstand, dass anfallende Überstunden auf Arbeitszeitkonten festgehalten werden. Ob die mindestlohnrelevante Zeit vorhanden ist und entsprechend der Fälligkeitsregelung aus dem MiLoG entlohnt wird, ist oftmals schwer zu bestimmen.

Im Busverkehr, besonders im Fernbusverkehr, klagen Gewerkschaftsmitglieder darüber, dass Arbeitszeiten nicht bezahlt werden. Dazu gehören im Bus- und Taxenverkehr Wartezeiten, Wegezeiten und Wendezeiten. Im Bereich Taxiverkehr wird eine andere Praxis zur Umgehung des Mindestlohns angewandt: Die Beschäftigten bekommen neue Arbeitsverträge mit kürzeren Arbeitszeiten. Ihnen wird dann aber eröffnet, dass, wenn sie wollen, sie jederzeit aus ihrer Freizeit heraus Aufträge annehmen können. So erhält man Beschäftigte auf Abruf, muss jedoch die obligatorischen Wartezeiten im Taxengewerbe nicht bezahlen.

Bei der Beförderung von Schülerinnen und Schülern sowie Menschen mit Behinderung mit Kleinbussen ist weit verbreitet, nur die Zeiten als Arbeitszeit zu rechnen, in denen Fahrgäste im Bus sitzen. Die Fahrt zur ersten Abholung oder nach dem letzten Stopp wird nicht bezahlt. Dazu gehören teilweise auch Tätigkeiten wie das Tanken oder die Pflege des Fahrzeugs. Auch aus dem Fernbusverkehr und Busverkehr mit Linienbussen privater Unternehmen berichten Beschäftigte diese Praxis. Es werden also Zusatzarbeiten erwartet, die nicht als Arbeitszeit gerechnet und nicht gezahlt werden. Generell ist zu sagen, dass die Dokumentation der Arbeitszeit für alle Beschäftigte, wo technisch möglich, mit entsprechenden technischen Hilfsmitteln, vorgeschrieben werden muss.

Deutlich wird, dass es in Deutschland eine erschreckend hohe Anzahl an Arbeitgebern gibt, die den gesetzlichen Mindestlohn umgehen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben von Anfang an vor Umgehungen des MiLoG gewarnt und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Kontrollen, Durchsetzung der Ansprüche und abschreckende Sanktionen gefordert.

Das Personal bei der FKS muss daher dringend auf mindestens 10.000 Stellen aufgestockt werden, um auch im Bereich der kleineren Betriebe, wie etwa Gaststätten und Handel, Kontrollen zu intensivieren und gleichzeitig eine hohe Kontrolldichte in den Branchen mit tariflichen Mindestlöhnen sicherzustellen. Gegenwärtig verfügt die FKS lediglich über 7211 Planstellen, von denen jedoch nur 6.429 besetzt sind (Stichtag: 1. Dezember 2017). Dreh- und Angelpunkt sind aber auch Dokumentationspflichten, die die Prüfgrundlage für die FKS bilden. Die Dokumentationspflichten lassen zu viel Spielraum für Manipulation, so dass die Regelungen ausgebaut werden müssen. Nach dem MiLoG erstreckt sich die Verpflichtung zur Führung von Arbeitszeitnachweisen auf eine Woche. Arbeitgeber sind verpflichtet,

Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit der Beschäftigten spätestens bis zum Ablauf des siebten, auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden, Kalendertags aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre beginnend ab dem für die Aufzeichnung maßgeblichen Zeitpunkt aufzubewahren.

Angesichts der aufgetretenen Missstände ist der Gesetzgeber der offensichtlichen Notwendigkeit einer strikteren gesetzlichen Regelung in der Fleischwirtschaft bereits nachgekommen. Nach § 6 Abs. 1 GSA Fleisch (Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft) sind die Pflichten zum Erstellen von Dokumenten nach § 17 Abs. 1 MiLoG, § 19 Abs. 1 AEntG und § 17c Abs. 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) dahingehend abgewandelt, dass Arbeitgeber und Verleiher in der Fleischwirtschaft verpflichtet sind, den Beginn der täglichen Arbeitszeit der Beschäftigten sowie Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer jeweils unmittelbar bei Arbeitsaufnahme sowie Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit jeweils am Tag der Arbeitsleistung aufzuzeichnen. Diese notwendigen Regelungen müssen auf andere Branchen ausgeweitet werden. Zudem ist zu regeln, dass die Unterlagen der Arbeitszeitdokumentation am Ort der Tätigkeit aufbewahrt werden müssen, damit sie bei einer etwaigen Kontrolle auch umgehend eingesehen werden können. Schließlich sollten die Arbeitszeitweise den Beschäftigten auch ausgehändigt werden.

Im Jahr 2017 wurde bei Verstößen gegen den gesetzlichen Mindestlohn insgesamt eine Schadenssumme in Höhe von 5,5 Mio. Euro festgestellt und Bußgelder und Verwarnungsgelder sowie Verfall- bzw. Einziehungsbeiträge in Höhe von 4,2 Mio. Euro verhängt. Im Jahr 2017 wurden von der FKS wegen Verstößen gegen den gesetzlichen Mindestlohn 2.521 Ermittlungsverfahren eingeleitet und 1.273 Ermittlungsverfahren mit Bußgeldbescheid, Verfalls- bzw. Einziehungsbescheid oder Verwarnung abgeschlossen. Das geht aus der Antwort des Bundesfinanzministeriums auf eine Anfrage der Linken hervor.

Im Jahr 2016 hatten Ermittlerinnen und Ermittler nach Angaben des Bundesfinanzministeriums knapp 1700 Mindestlohn-Verfahren eingeleitet. Es wurden 1,5 Mio. Euro an Bußgeldern fällig. Die Anzahl der Ermittlungsverfahren hat sich damit zum Vorjahr 2016 erhöht. Die hohe Summe der Bußgelder macht deutlich, dass Kontrollen gerade in mindestlohnrelevanten, auch kleineren Betrieben, absolut notwendig sind. Es muss rasch nachgebessert werden, damit die Mindestlohnbetrüger unter den Arbeitgebern nicht den Eindruck gewinnen, sie könnten den Mindestlohn auch künftig ungestraft umgehen. Das ist auch im Interesse der ehrlichen Unternehmer, denen sonst Wettbewerbsnachteile durch Lohndumping entstehen.

Hinsichtlich der Besetzung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ergibt sich weiterhin ein ernüchterndes Bild. Die FKS hat nach wie vor viel zu wenig Personal, um eine angemessene bundesweite Abdeckung und eine kontinuierlich hohe Prüfdichte zu gewährleisten. Dabei zeigen die vom DIW festgestellten 1,8 Mio. Mindestlohnverstöße wie wichtig eine intensive Prüfung wäre und wie dringlich eine Aufstockung des Personals. Mit der Einführung des MiLoG sollten beginnend mit dem Jahr 2017 bis zum Jahr 2022 lediglich insgesamt 1600 zusätzliche Planstellen für die Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohnes zur Verfügung gestellt werden. In dem auf sechs Jahre bemessenen Haushaltsplan entfielen jedoch gerade einmal 200 Stellen auf das Jahr 2017. Der Zollverwaltung standen im Jahr 2017 insgesamt 7211 Planstellen zur Verfügung. Davon waren am 1. Dezember 2017 insgesamt 6429 besetzt, was einen für das Gesamtjahr 2017 offenen Stellenanteil von 782 ausmacht. Um die 1600 Planstellen in den nächsten Jahren zu besetzen, bildet die Zollverwaltung in entsprechendem Umfang zusätzlich Nachwuchskräfte aus. Ebenso verlagerte die Zollverwaltung Nachwuchskräfte aus anderen Bereichen zur FKS. Seit Übernahme der Aufgaben nach dem MiLoG waren das für die Jahre 2015 bis 2017 insgesamt 977 (2015: 328; 2016:

329; 2017: 320) Nachwuchskräfte, die der FKS zugeführt wurden. Daher ist völlig unverständlich, dass auch von den für das Jahr 2016 vorgesehenen 6865 Planstellen der FKS knapp 800 Stellen nicht besetzt waren.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, wenn viele Verstöße erst gar nicht aufgedeckt werden. Zum Teil wird versucht, den Mindestlohn zu umgehen, indem zum Beispiel Vorbereitungszeiten nicht auf die Arbeitszeit angerechnet werden. Das kann der Fall sein, wenn Beschäftigte in Supermärkten nur die Zeit vergütet bekommen, in der sie einer Kassiertätigkeit nachgehen, nicht jedoch das zeitlich vorgelagerte Regaleinräumen. Sind die Beamtinnen und Beamte der FKS erst einmal vor Ort, finden sie nicht selten die notwendigen Arbeitszeitaufzeichnungen nicht vor. Um den Verdacht bei einer Kontrolle zu entkräften, dass im Nachhinein an den Arbeitszeitaufzeichnungen manipuliert wird, ist es wichtig, die Dokumente im Betrieb und damit am Ort der Tätigkeit aufzubewahren.

Im Jahr 2016 wurden insgesamt 40.374 Arbeitgeber überprüft, während es 2015 noch 43.637 waren. Insgesamt wurden für alle Delikte in 2016 knapp 49 Mio. Euro Bußgelder verhängt (2015: 43 Mio. Euro). Immerhin entfielen trotz rückläufiger Kontrollen auf Verstöße gegen das Mindestlohn-, das Arbeitnehmerentsende- und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz 19,5 Mio. Euro (2015: 16,1 Mio. Euro). Besonders stark fiel der Rückgang der Kontrollen 2016 am Bau (– 19 % gegenüber dem Vorjahr) und im Gaststättengewerbe (– 17,2 %) aus. Während in den Baubranchen (hier gelten Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz) auch die Zahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren um 10,2 % abnahm, stiegen sie im Gaststättenbereich um 79 %. Offenbar stießen die Zollbeamten im Gaststättenbereich trotz geringer Kontrolldichte besonders häufig auf Mindestlohnverstöße.

Der festgestellte Rückgang der Kontrolldichte bei der FKS in 2015 und 2016 im Vergleich zu den Vorjahren ist nicht hinnehmbar. Im ersten halben Jahr nach Einführung des Mindestlohns lautete die Weisung aus dem Bundesfinanzministerium „Aufklärung statt Ahndung“. Tatsächlich ist die Zahl der Kontrollen in 2016 nach einem schon schwachen Jahr 2015 noch weiter zurückgegangen. In dem 13. Bericht zur Bekämpfung der sog. Schwarzarbeit heißt es, dass dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ folgend vor allem risikoorientiert geprüft werde, um die großen Betrugsfälle aufzudecken. Natürlich ist es zu begrüßen, wenn organisierte Arbeitsmarktkriminalität aufgedeckt wird. Das darf jedoch nicht zu Lasten der Prüfungen in kleineren Unternehmen wie in der Gastronomie oder dem Einzelhandel gehen. Und auch die Prüfungen der Branchenmindestlöhne auf Baustellen dürfen nicht vernachlässigt werden.

Der Staat muss hier seine Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen und seine Bemühungen um eine effektive Kontrolle erkennbar verstärken, vor allem durch einen deutlichen und zügigen Aufbau von personellen Ressourcen und eine Zusammenführung der zergliederten Kompetenzen bei der Kontrolle der wesentlichen Mindestarbeitsbedingungen wie Arbeitszeit und Arbeitsschutz. Der Bund hat darauf hinzuwirken, dass die Länder durch Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften und besonderer Zuständigkeiten der Gerichte bei Verstößen gegen Mindestarbeitsbedingungen und Schwarzarbeit auch dafür sorgen, dass die Ermittlungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht ins Leere laufen und eine abschreckende Sanktionierung bundesweit sichergestellt wird. Darüber hinaus sind den Gewerkschaften effektive und kollektive Mechanismen zur Durchsetzung der tariflichen und gesetzlichen Mindestlöhne wie etwa ein Verbandsklagerecht einzuräumen, um diese gravierenden Missstände einzudämmen. Neben den unmittelbaren Vorteilen für die um ihre Ansprüche geprellten Beschäftigten, die in aller Regel individualrechtlich wegen ihrer strukturellen Unterlegenheit gar nicht in der Lage sind, ihre mehr als berechtigten Mindestansprüche durchzusetzen, ist das auch eine wichtige Maßnahme zur Stärkung der Tarifauto-

nomie – zu Gunsten der Gewerkschaften, aber auch zu Gunsten der Arbeitgeberverbände, deren ordentliche Mitglieder durch erodierende Tarifsysteme unter immer stärkeren Dumpingdruck von tarifflüchtigen Arbeitgebern geraten.

5. Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits-/Leistungsvorgaben usw.

Die letzten drei Jahre haben gezeigt, dass der Mindestlohn noch nicht überall ankommt und Arbeitgeber Strategien entwickelt haben, um diesen zu umgehen. Die Gewerkschaften sind deshalb in den letzten Jahren aufgerufen gewesen, um unter anderen durch den gewerkschaftlichen Rechtsschutz, Klagen von Gewerkschaftsmitgliedern vor den Arbeitsgerichten zu unterstützen.

Im Jahr 2016 erreichten insgesamt drei Streitfälle zur Auslegung des MiLoG das Bundesarbeitsgericht (BAG). Die Streitfälle betrafen zum einen Fragen der Vergütung von Bereitschaftszeiten und zum anderen, was Arbeitgeber auf den Mindestlohn anrechnen können. Deutlich im Vordergrund stand die Entscheidung des BAG zur Anrechnungsfähigkeit von Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Aber auch über die Bewertung des Einsortierens von Werbematerial in Zeitungen hatten die Arbeitsgerichte zu entscheiden. Mit Blick auf die Arbeits- und Landesarbeitsgerichte wird deutlich, dass Entscheidungen rund um die Anrechenbarkeit verschiedener Lohnbestandteile auf den Mindestlohn im Fokus standen. Vordergründig ging es um die Frage, welche Leistungen zur Erfüllung des Mindestlohnanspruchs herangezogen werden können. Zudem war strittig, welche Anpassungen der Vergütungsstruktur, die Arbeitgeber im zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vorgenommen hatten, konform mit dem MiLoG sind. Entscheidungen ergingen zu Zulagen und Zuschlägen, die ihrer Zweckbestimmung nach „besondere“ Leistungen entgelten sollen, wie etwa Provisionen, Anwesenheits- oder Treueprämien. Als nicht anrechenbare Lohnbestandteile sehen die Gerichte zum Beispiel Schichtzulagen, deren Höhe je nachdem variiert, ob die Beschäftigten zwei- oder dreischichtig eingesetzt werden und die Schichtzulagen, die als Ausgleich aufgrund von durch wechselnde Arbeitszeiten zusätzlich ergebende Erschwernisse gezahlt werden. Eine differenzierte Betrachtung ist ebenso angezeigt, wenn es um die Anrechenbarkeit von Urlaubsgeld geht. Ein Anspruch auf Nachtarbeitszuschlag ist vom gesetzlichen Mindestlohn unabhängig zu betrachten und damit nicht anzurechnen.

Im Jahr 2017 erreichten insgesamt acht Verfahren das Bundesarbeitsgericht. Dabei ging es um Fragen der Anrechenbarkeit von Prämien, der Vergütung von Bereitschaftszeiten, Anwesenheitsprämien, Nachtarbeitszuschlägen, Feiertagsvergütung, Sonn- und Feiertagszuschläge, Urlaubsentgelt bzw. Urlaubsgeld, Leistungszulagen bzw. um die Erfüllung des gesetzlichen Mindestlohns generell und schließlich um Ausschlussfristen. Die Instanzgerichte hatten auch im Jahr 2017 über die Anrechnung leistungsabhängiger Lohnbestandteile, Ausschlussfristen, die Vergütung von Bereitschaftszeiten und Überstunden hinsichtlich des Mindestlohns zu entscheiden.

Aus gewerkschaftlicher Perspektive ist in den Urteilen insgesamt eine problematische Auslegung zu erkennen, die sich in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung weiter fortsetzt. Insbesondere das BAG stützt seine Begründung auf die „normzweckorientierte Auslegung des Mindestlohnbegriffs“. Da der Mindestlohn vorrangig zum Ziel habe, den Beschäftigten ein existenzsicherndes Monatseinkommen zu gewährleisten, diene diesem Zweck jede dem Beschäftigten zufließende Vergütungszahlung des Arbeitgebers, teilweise auch für Zuschläge für Arbeit zu einer bestimmten Zeit, unter bestimmten Umständen oder bestimmter Qualität. Damit bestimmt das BAG die Anrechnungsfähigkeit einzelner Leistungen auf den Mindestlohn nicht mehr anhand der jeweiliger Funktion bzw. Zwecksetzung. Die

Zwecksetzung des Mindestlohns wird hierdurch der Funktion der jeweiligen Zahlung angepasst (BAG, Urt. v. 21.12.2016 – 5 AZR 374/16). Das ist jedoch kaum mit dem Grundsatz der „funktionalen Gleichwertigkeit der zu vergleichenden Leistungen“, nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers der Maßstab für die Bestimmung der Anrechenbarkeit von Vergütungsbestandteilen auf den gesetzlichen Mindestlohn, vereinbar.

Es wird deutlich, dass den Arbeitgebern die Ideen zur Anrechenbarkeit von Entgeltbestandteilen nicht ausgehen und die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung deren Kreativität hier Grenzen setzt. Dabei gilt aber zu beachten, dass die Rechtsprechung den Maßstab für die Auslegung der Anrechenbarkeitsfrage bedenklich weit ausschöpft.

II. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Eine wesentliche Funktion des gesetzlichen Mindestlohns ist neben seines Beitrags zur Gewährleistung existenzsichernder Einkommen die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen. Dadurch, dass alle Unternehmen wenigstens den gesetzlichen Mindestlohn zahlen müssen, können sich Unternehmen, die ein Geschäftsmodell verfolgen, welches einseitig auf Lohndumping beruht, zumindest legal keine wettbewerbsverzerrenden Vorteile sichern. Um ein tragendes Geschäftsmodell aufzubauen, müssen Unternehmen vielmehr mit innovativen Verfahren, Produktionsabläufen und der Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen überzeugen.

Anders als von einigen ÖkonomInnen im Vorfeld befürchtet, kann von einem Abbau von Arbeitsplätzen oder einem Firmensterben, als Folge des gesetzlichen Mindestlohns, keine Rede sein. Das Statistische Bundesamt meldete für das Jahr 2016 sogar einen Rückgang der Unternehmensinsolvenzen um 6,9 % und für das Jahr 2017 noch einmal einen Rückgang von 6,1 % zum Vorjahr. Letztes Jahr waren demzufolge 20.200 Unternehmensinsolvenzen zu verzeichnen. Dies ist der geringste Wert seit Einführung der Statistik im Jahr 1999.

Hinsichtlich der von den Arbeitgebern immer wieder vorgebrachten Klage nach überborgender Bürokratie wegen notwendigen Aufzeichnungspflichten ist festzustellen, dass die Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten bereits vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 2015 bestand. Das oftmals vorgebrachte Argument, dass die Aufzeichnung der geleisteten Arbeitszeit der Beschäftigten im Rahmen des MiLoG zu zusätzlichem Bürokratieaufwand und damit zu weiteren Kosten führe, lässt sich somit nicht aufrechterhalten.

Die Arbeitsproduktivität (je geleisteter Erwerbstätigenstunde) wuchs im Jahr 2016 um 1,3 % und im Jahr 2017 um 1,0 % und damit stärker als in den Jahren zuvor (2015: 0,7 %; 2014: 0,8 %). In den Bereichen Handel, Verkehr und Gastgewerbe, in denen der Mindestlohn wegen vormals teilweise niedriger Löhne besonders bemerkbar war, ist die Produktivität mit 1,8 % sogar überdurchschnittlich gestiegen.

Die nominalen Lohnstückkosten (Stundenkonzept) stiegen im Jahr 2016 um 1,6 %, im Jahr 2017 um 1,5 % und somit geringer als im Vorjahr (2015: 1,8 %). In den mindestlohnrelevanten Wirtschaftsbereichen Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie Information und Kommunikation zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Während die Lohnstückkosten im Handel, Verkehr und Gastgewerbe im Jahr 2016 mit 2,2 % überdurchschnittlich und im Bereich Information und Kommunikation mit 1,0 % unterdurchschnittlich wuchsen, drehte sich das Bild im folgenden Jahr 2017 (Handel, Verkehr, Gastgewerbe: 0,6 %; Information und Kommunikation: 1,6 %).

Insgesamt ist die Lohnkostenentwicklung in Deutschland moderat. In der jüngeren Vergangenheit sind die Lohnstückkosten in Deutschland im Vergleich zum Euroraum sogar weit unterdurchschnittlich gestiegen und mitverantwortlich für die hiesige schwache Binnennachfrage und die gleichzeitig hohen Export- und Leistungsbilanzüberschüsse. Insofern ist ein lohnkostenbedingter Anstieg der Lohnstückkosten auch keineswegs als problematisch oder die deutsche Wettbewerbsfähigkeit gefährdend anzusehen wie das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) festgestellt hat (vgl. IMK Report 128, Juli 2017, S. 10-21). Im Gegenteil: So könnten mittel- bis langfristig die zu europäischen Problemen führenden deutschen hohen Leistungsbilanzüberschüsse nennenswert abgebaut werden. Dabei würde der Abbau der Überschüsse im Wesentlichen über steigende Importe und nicht über fallende Exporte erfolgen, weil eine solche Strategie die deutsche Volkswirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad führen würde.

Im Jahresdurchschnitt 2016 stiegen die Verbraucherpreise lediglich um 0,5 %. Die Preissteigerungsrate lag somit weit unter der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank (EZB) von knapp unter, aber nahe 2 %. Im letzten Jahr stiegen die Verbraucherpreise um 1,8 %. Die Preise im Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen) entwickelten sich in den Beobachtungsjahren mit 0,5 % im Jahr 2016 sowie 2,1 % im Jahr 2017 ähnlich der gesamtwirtschaftlichen Perspektive.

Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 ist die Wirtschaft von deflationären Tendenzen gekennzeichnet. Gesamtwirtschaftlich war die Preisentwicklung sehr verhalten. Einige, aber dennoch geringe, Preisanstiege für Waren und Dienstleistungen konnten in einigen mindestlohnrelevanten Bereichen beobachtet werden. Etwaige mindestlohninduzierte Preiseffekte führten somit zu einer Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus, ohne das die deutsche Wirtschaft noch stärkeren deflationären Tendenzen ausgesetzt worden wäre.

Neben positiven ökonomischen Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns ergaben Umfragen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher auch bereit sind, höhere Preise für Waren und Dienstleistungen zu bezahlen, wenn die daraus generierten höheren Umsätze für Unternehmen den Angestellten der Betriebe in Form höherer Entgelte zugutekommen.

Die Umsatzentwicklung im Einzelhandel stellte sich im Jahr 2016 mit 2,9 % und im Jahr 2017 mit 4,2 % überaus positiv dar. Im letzten Jahr konnte der deutsche Einzelhandel somit den stärksten Anstieg der Umsätze seit Erhebung der Daten im Jahr 1994 verzeichnen. Preisbereinigt bedeutet dies ein Plus von 2,5 % im Jahr 2016 sowie 2,3 % im letzten Jahr. Damit erzielten die Einzelhändler hierzulande das achte Jahr in Folge Umsatzsteigerungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr. Die Geschäftsaussichten des Einzelhandels für das Jahr 2018 bleiben sehr gut.

Auch das Gastgewerbe konnte mit einer preisbereinigten Umsatzentwicklung im Jahr 2016 von 0,6 % (nominal: 2,6 %) und im Jahr 2017 mit 1,0 % (nominal: 3,0 %) den positiven Trend bestätigen.

Die preisbereinigten Bruttoanlageinvestitionen nichtstaatlicher Sektoren stiegen sowohl im Jahr 2016 sowie 2017 um 3,1 % und damit stärker als im Jahr 2015 (1,2 %). Damit liegt die Investitionstätigkeit nichtstaatlicher Sektoren derzeit über dem langfristigen Trend (von 2010 bis 2015 durchschnittlich 2,3 %). Die Befürchtungen, Unternehmen würden aufgrund des gesetzlichen Mindestlohnes Investitionsentscheidungen zurückstellen, bestätigten sich gesamtwirtschaftlich nicht.

III. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“)

1. Auf- und Abbau von Beschäftigten (ggf. differenziert nach bestimmten Gruppen, z.B. Geschlecht, Teilzeit/Vollzeit, geringfügig Beschäftigte usw.)

Seit Januar 2015 verringert sich die Zahl der prekären Minijobs. Unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns konnte ein Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigten verzeichnet werden.

Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gab es im ersten Quartal 2017 deutschlandweit 1,7 % weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die geringfügig beschäftigt waren (ausschließlich geringfügig: minus 5,8 %). Bei Minijobs im Nebenjob gab es jedoch einen Zuwachs um 6,5 %. Seit Einführung des Mindestlohns bis Ende des dritten Quartals 2017 nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland um 6,4 % zu – mit 17,1 % im Gastgewerbe überaus deutlich. Es liegt die Vermutung nahe, dass hier Minijobs zu regulären (Teilzeit)-Stellen zusammengelegt wurden.

Die geringfügig entlohnte Beschäftigung ist im Zeitraum von Juni 2003 bis Dezember 2016 von 5,3 Mio. auf 7,4 Mio. angewachsen. Das entspricht einem Anstieg von rund 40 %. Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum ist die sozialversicherte Beschäftigung um 18 % gestiegen. Während die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns leicht rückläufig ist, ist der Minijob als Nebenjob weiter auf dem Vormarsch. Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung macht jedoch nach wie vor, mit knapp zwei Drittel, den weit überwiegenden Teil der gesamten geringfügig entlohnten Beschäftigung aus. Darunter sind rund 2,8 Mio. im klassischen Erwerbsalter von 25 - 64 Jahren. Oftmals haben sie nur den Minijob als Einkommen. Gerade bei dieser Gruppe gehen Minijobs zum Teil mit erheblichen negativen Folgen einher. Minijobs werden überwiegend von Frauen ausgeübt, insbesondere in der Altersklasse von 25 - 64 Jahren, wenn der Minijob als Haupterwerb ausgeübt wird.

2. Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen (z.B. von un- oder gering qualifizierten Personen)

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes haben im Jahr 2017 auch Ungelernte vom Jobaufschwung profitiert. Dennoch sind Ungelernte weiterhin weit überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Jüngste Statistiken zeigen, dass zwar im Vorjahr die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe im Vergleich zu 2016 um 1,3 % gesunken, allerdings ist mit 18,7 % der Anteil der Arbeitslosen bei Ungelernten weiterhin überdurchschnittlich groß.

Das Risiko der Arbeitslosigkeit von Ungelernten war demnach im Jahr 2017 fünf Mal so hoch wie das Risiko einer Arbeitslosigkeit von Ausgebildeten. Bezogen auf alle Frauen und Männer mit einer schulischen oder betrieblichen Bildung waren im Jahr 2017 nur 3,8 % ohne Arbeit, was 0,4 % weniger als 2016 ausmacht. Die Arbeitslosenquote von Akademikerinnen und Akademikern lag hingegen im Jahr 2017 lediglich bei 2,5 % und damit 0,1 % niedriger als 2016.

Bei der Auswertung des aktuellen Zahlenmaterials teilte die Bundesagentur für Arbeit zudem mit, dass die Jobchancen von Ungelernten auch noch einmal stark davon abhängen, in welcher Region sie leben. Als Beispiel wird der bayerische Landkreis Eichstätt aufgeführt. Dort gebe es nicht zuletzt wegen der Nähe eines Automobilherstellers für Ungelernte gute Chancen für eine Beschäftigung. Das macht für diesen Landkreis im Jahr 2017 4,3 %

der Ungelernten aus, die ohne eine Beschäftigung waren. Die besten Aussichten gebe es laut einer begleitenden Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit in Süd- und Südwestdeutschland. Im Vergleich dazu hätten die geringsten Jobchancen die Ungelernten im ostdeutschen Landkreis Uckermark. 2017 war dort fast jeder zweite Ungelernte auf Jobsuche.

3. Arbeitszeit, Arbeitsvolumen

Die tatsächlich geleistete Arbeitszeit gewinnt seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns immer mehr an Relevanz. Befragungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen einerseits, dass Unternehmen infolge der Mindestlohneinführung angeben, weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzustellen sowie die Arbeitszeit zu verdichten. Mindestlohnberechtigte schildern andererseits, dass ihre vertragliche Arbeitszeit nicht mit der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit übereinstimmt und eine Vergütung der über die vertragliche Arbeitszeit geleisteten Tätigkeit oft ausbleibt. Es ist zu vermuten, dass Arbeitgeber zwar nach dem gesetzlichen Mindestlohn unter Zugrundelegung des Arbeitsvertrages vergüten, die geleisteten Überstunden dabei jedoch oftmals unberücksichtigt bleiben. Faktisch sinkt dann der Stundenlohn unter die gesetzlich zulässige Grenze.

Die geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen verringerten sich im Jahr 2016 um 0,7 % und im Jahr 2017 nochmals um 0,2 %. In den mindestlohnexponierten Wirtschaftsbereichen Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie Information und Kommunikation war im Jahr 2016 ein Rückgang von -0,4 % (gewichtetes Mittel) bzw. im Jahr 2017 ein Anstieg von 0,2 % zu konstatieren. Die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 2017 auf 8,84 Euro führte somit nicht zu einer mindestlohninduzierten Beschäftigungsreduktion in diesen betreffenden Wirtschaftsbereichen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen stieg im Jahr 2016 um 0,6 %, im Jahr 2017 um 1,2 %. In den mindestlohnexponierten Branchen stieg dieses sogar stärker und zwar um 0,7 % sowie 1,3 % in den Jahren 2016 und 2017.

Beschäftigte in Deutschland leisteten im Jahr 2016 insgesamt 828,7 Mio. Überstunden. 2012 lag die bezahlte und unbezahlte Mehrarbeit deutschlandweit noch bei rund 960,8 Mio. Stunden laut jüngstem Mikrozensus. So die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Linksfraktion. Darin heißt es weiter, dass mehr als die Hälfte der Überstunden unbezahlt blieb. Auch wenn die Zahl der Überstunden gesunken ist, geht die Bundesregierung in ihrer Antwort davon aus, dass die tatsächlich geleisteten Stunden deutlich höher liegen. Das IAB schätzt die Zahl der Überstunden für 2016 rund doppelt so hoch auf 1,7 Milliarden, 941 Mio. von ihnen ohne finanzielle Entschädigung.

Bei den betrieblichen Anpassungsstrategien ist demnach genau zu prüfen, ob sich das nachgefragte Arbeitsvolumen verringert, also die Arbeitszeit sich verkürzt, oder die Arbeitszeit lediglich pro forma verkürzt wird, um die Stundenlöhne mindestlohnkonform zu erhöhen, während die tatsächlich geleistete Arbeitszeit konstant bleibt. Die Ergebnisse der IAB-QUEST-Erhebung zeigen, dass die Verringerung der Arbeitszeit eine bedeutende betriebliche Anpassungsstrategie ist, die allerdings im Hinblick auf eine sehr wahrscheinlich häufig damit einhergehende Arbeitsverdichtung aus Sicht des DGB äußerst fragwürdig ist. 31 % der Mindestlohnbetriebe haben angegeben, auf diese Weise reagiert zu haben. Eine Verlängerung der Arbeitszeiten wird hingegen nur von 1,5 % der Mindestlohnbetriebe genannt.

4. Personalfluktuation

Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns liegen erstmals Befunde zur Beschäftigtenfluktuation vor. Eine IAB-QUEST-Befragung und Auswertung kam zu dem Ergebnis, dass in Mindestlohnbetrieben und in den Wirtschaftsbereichen, in denen Mindestlohnbetriebe häufig vertreten sind, eine höhere Beschäftigtenfluktuation für die Jahre 2011 bis 2014 vorliegt. Der DGB geht davon aus, dass durch den Mindestlohn die Fluktuationskosten der Betriebe sinken. Bossler und Gerner (2016) finden zudem einen Rückgang der Personalfluktuation in den Betrieben, die vom Mindestlohn betroffen sind.

Über alle Betriebe und Unternehmen hinweg zeigte sich, dass die Fluktuation der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Relation des arithmetischen Mittels der begonnenen und beendeten Beschäftigungsverhältnisse zum Bestand) in den Jahren 2016 (31,1 %) und 2017 (31,2 %) im Vergleich zu 2015 (31,6 %) zurückging. Die Beschäftigungsfluktuation in den neuen Bundesländern erweist sich dabei größer als in den alten Bundesländern.

Auch in den mindestlohnexponierten Wirtschaftszweigen Gastgewerbe, Information und Kommunikation (hier mit Ausnahme für das Jahr 2017) sowie Verkehr und Lagerei zeigte sich ein Rückgang der Umschlagshäufigkeit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Vergleich zum Jahr 2015, wenngleich auf höherem Niveau als gesamtwirtschaftlich. Ebenso wiesen Beschäftigungsverhältnisse mit Helfertätigkeiten, die insbesondere vom Mindestlohn profitieren sollten, in den vergangenen beiden Jahren eine geringere Fluktuation auf.

5. Regelungen für Praktikanten (§ 22 Abs. 1 MiLoG)

Seit dem 1. Januar 2015 gilt der gesetzliche Mindestlohn auch für ein Praktikum nach Abschluss einer Berufs- oder Hochschulausbildung. Der gesetzliche Mindestlohn gilt weiterhin nicht für Pflichtpraktika während der Schul-, Hochschul- oder Berufsausbildung und auch nicht für freiwillige Praktika während der Schul-, Hochschul- und Berufsausbildung oder für Orientierungspraktika vor der Ausbildung von jeweils bis zu einer Dauer von drei Monaten. In Deutschland werden jedes Jahr rund 600.000 Praktika absolviert. Davon werden ungefähr drei Viertel im Rahmen des Studiums abgeleistet. Bei dem überwiegenden Teil dieser Praktika handelt es sich um Pflichtpraktika, die in der Regel vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen sind.

Vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verdienten fast zwei Drittel (64,6 %) aller Praktikanten weniger als 800 Euro brutto. Umgerechnet auf eine 40 Stunde Woche bedeutete das eine Vergütung von weniger als 4,61 Euro pro Stunde. Das war nicht zu rechtfertigen, denn auch Praktikantinnen und Praktikanten tragen zum Erfolg eines Unternehmens bei, was sich bereits darin zeigt, dass Praktikumsverhältnisse von hohen Belastungen geprägt sind. Praktikantinnen und Praktikanten berichten besonders häufig von Stress und hohen Anforderungen. Sie erleben den Zeitdruck bei der Erfüllung ihrer Arbeitsaufgaben und haben Probleme beim Abschalten von der Arbeit. Der Mindestlohn schützt damit vor finanzieller Ausbeutung in Praktikumsverhältnissen und trägt zur Verbesserung der Qualität des Praktikums bei. Die Praktikumsvergütungen stiegen im ersten Mindestlohnjahr um durchschnittlich 19 % und führten zu einer deutlichen Verbesserung der finanziellen Situation von Praktikantinnen und Praktikanten. Auf Grundlage von Befragungen unter Praktikantinnen und Praktikanten ist die durchschnittliche Vergütung bei Praktika im Jahr 2016 um 8,6 % gestiegen.

Doch eine Studie der DGB-Jugend belegt, dass Praktika nach wie vor anfällig für Missbrauch sind. Nicht selten deklarieren Betriebe freiwillige Praktika als Pflichtpraktika, um den gesetzlichen Mindestlohn zu umgehen. Getrickst wird ebenso bei der Arbeitszeit und der Anrechnung von Sachleistungen auf das Praktikumsentgelt. Umgehungsversuche werden

auch von Arbeitsgerichten festgestellt. Zum Beispiel stellte das Arbeitsgericht Berlin in seinem Urteil vom 17.06.2016 (AZ 28 Ca 2961/16) fest, dass die Ausnahmevorschrift des § 22 Abs. 1 MiLoG nicht greife und in dem konkreten Fall eine Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns für ein Praktikum vorliege.

Klagen vor den Arbeitsgerichten sind im Zusammenhang mit § 22 Abs. 1 MiLoG allerdings kaum zu finden. Ähnlich wie in bestehenden Arbeitsverhältnissen Beschäftigte, die nicht nach dem ihn zustehenden gesetzlichen Mindestlohn vergütet werden, klagen auch Praktikantinnen und Praktikanten selten. Anders als in Arbeitsverhältnissen tritt bei einem Praktikum der Umstand hinzu, dass das Praktikum Teil eines Berufseinstiegs ist und sich junge Menschen den Weg zu einem Arbeitsverhältnis nicht verbauen wollen.

6. Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge

In einigen Fachbereichen der Gewerkschaft ver.di zeigte sich, dass in Branchen, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Niedriglohnsektor angesiedelt gewesen sind, die unteren Entgelte lediglich marginal über den Mindestlohn angehoben wurden. Im Bereich der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst hat der gesetzliche Mindestlohn weder Auswirkungen auf das Lohngefüge noch auf die Tarifbindung der Arbeitgeber gehabt.

Im Fachbereich Verkehr hat der Mindestlohn einen erheblichen Einfluss im Bereich der Bodenverkehrsdienste und bei Bus- und Taxifahrern. Im Bereich Luftverkehr ist es seit Einführung des Mindestlohns, insbesondere seit 2016 gelungen, das Entlohnungsniveau in den Bodenverkehrsdiensten an vielen Stellen deutlich über den Mindestlohn anzuheben. So hat etwa der Dienstleister AHS, zuständig für Passagierabfertigung an acht deutschen Flughäfen noch im Jahre 2014 rund 6 Euro Einstiegslohn gezahlt. Bis zum Jahre 2018 gelang es, knapp 10 Euro an vielen Stationen tariflich festzuschreiben. Im Bereich der Flugbegleiterinnen und Flugbegleiter in Luftfahrtgesellschaften konnten im Bereich der so genannten Lowcoster (Billigfluggesellschaften) erfolgreich tarifvertragliche Regelungen durchgesetzt werden, die auf dem Mindestlohn aufsetzen.

7. Ausbildungsgeschehen (z.B. die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze oder die Anzahl von Bewerbern auf Ausbildungsstellen

Von einem Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf das Ausbildungsgeschehen kann nicht geschlossen werden.

Bereits im vierten Jahr in Folge haben sich nach den Daten des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) im Ausbildungsjahr 2017 die Anzahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge stabil entwickelt. In diesem Jahr gab es rund 3.000 neue Ausbildungsverträge mehr als im Vorjahr. Allerdings haben erneut 80.000 Jugendliche vergeblich eine Ausbildungsstelle gesucht.

Im Jahr 2017 hat auf dem Ausbildungsmarkt sowohl die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze als auch die Zahl der jungen Menschen zugenommen, die eine duale Berufsausbildung nachfragten. Allerdings ist die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze auf 48.900 gestiegen. Dies sind zentrale Ergebnisse der Analysen des BIBB zur Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2017. Sie basieren auf der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30. September sowie auf der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA).

Dass erstmalig seit dem Jahr 2011 der Negativtrend bei der Ausbildungsplatznachfrage gebrochen werden konnte (+ 2.600 beziehungsweise +0,4 % gegenüber dem Vorjahr auf 603.500), ist Folge des zunehmenden Ausbildungsinteresses der nach Deutschland geflüchteten Menschen. Die BA registrierte 26.400 Personen im Kontext von Fluchtmigration, die 2017 eine Berufsausbildung aufnehmen wollten und auch die Voraussetzungen hierfür mitbrachten. Von diesen konnten schließlich 14.700 der offiziellen Ausbildungsplatznachfrage zugerechnet werden, da sie ihr Interesse bis zum Stichtag 30. September aufrechterhielten. Dies waren rund 9.000 mehr als im Jahr zuvor.

Da das Ausbildungsplatzangebot bundesweit noch stärker zunahm (+ 8.500 beziehungsweise +1,5 % auf 572.200) als die Nachfrage, verbesserten sich die Marktverhältnisse aus Sicht der Jugendlichen. Gleichwohl gab es weiterhin beträchtliche regionale Unterschiede: Standen 2017 zum Beispiel in den bayerischen Arbeitsagenturbezirken Schwandorf und Regensburg mehr als 118 Ausbildungsplatzangebote je 100 Ausbildungsplatznachfrager zur Verfügung, waren es im nordrhein-westfälischen Oberhausen nur 76.

Als Folge der immer noch starken regionalen, aber auch beruflichen Ungleichgewichte auf dem Ausbildungsmarkt halten die Schwierigkeiten, Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage zusammenzuführen, weiterhin an. Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge stieg bundesweit deshalb im Jahr 2017 nicht so stark, wie es anhand des Zuwachses beim betrieblichen Ausbildungsplatzangebot möglich gewesen wäre.

Insgesamt wurden bundesweit 523.300 neue Ausbildungsverträge registriert, 3.000 beziehungsweise 0,6 % mehr als ein Jahr zuvor. Allerdings nahm nur die Zahl der Verträge zu, die mit jungen Männern abgeschlossen wurden (+ 9.500 beziehungsweise + 3,0 % auf 325.600). Die Zahl der mit jungen Frauen abgeschlossenen Verträge sank dagegen zum neunten Mal in Folge (diesmal um - 6.500 beziehungsweise - 3,2 % gegenüber dem Vorjahr). Mit 197.600 lag sie erstmals unter der 200.000er-Marke.

8. Auswirkungen auf das Tarifgeschehen (z.B. Auswirkungen auf Tarifverhandlungen, Tarifgitter), auf die Tarifbindung und auf die Arbeit der Betriebsräte)

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vollzieht sich die Lohnfestsetzung seit 2015 in Deutschland in einem Dreieck von Tariflöhnen, Branchenmindestlöhnen und dem gesetzlichen Mindestlohn. Oberstes Ziel für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind Tarifverträge, die die Arbeits- und Einkommensbedingungen der Beschäftigten insgesamt verbessern. Auf Branchen- bzw. Firmenebene vereinbaren die Tarifvertragsparteien neben Lohn- und Gehaltstarifverträge ebenso weitere Arbeitsbedingungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder auch Schichtzulagen, die die jeweiligen Mitglieder binden. Den Gewerkschaften ist es in Tarifverhandlungen in den vergangenen zehn Jahren in mehr Branchen und Betrieben gelungen, das gesamte Lohngefüge nach oben anzupassen und eine deutliche Verbesserung der Tarifsituation auch im Niedriglohnbereich zu erreichen. Der Anteil der Tarifgruppen unterhalb von 8,50 Euro lag Anfang 2010 noch bei 16 %, Anfang 2016 nur noch bei 3 %. Der gesetzliche Mindestlohn hat auch dazu beigetragen, dass in einzelnen Branchen insgesamt höhere Tarifabschlüsse durchgesetzt werden konnten.

Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn bildet die Untergrenze, die bei der Lohnfestsetzung nicht unterschritten werden darf. Zudem werden tarifvertraglich ausgehandelte Mindestlöhne allgemeinverbindlich erklärt. Das hat zur Folge, dass alle Arbeitgeber im jeweiligen Tarifbereich an diese Mindestlöhne gebunden sind. Von dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn durfte nur nach den in § 24 des MiLoG selbst definierten Ausnahmen bis zum

31. Dezember 2017 abgewichen werden. Bis dahin gingen 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 Beschäftigte verbindlich gemacht worden sind; ab dem 1. Januar 2018 müssen abweichende Regelungen in diesem Sinne mindestens ein Entgelt von derzeit 8,84 Euro brutto je Zeitstunde vorsehen. Für Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller regelte das MiLoG seit Einführung des Mindestlohns und für das Jahr 2017 eine Ausnahme und legte einen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro brutto statt der 8,84 fest. Diese Ausnahme ist nun endgültig entfallen, so dass Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller seit dem 1. Januar 2018 den gesetzlichen Mindestlohn von 8,84 Euro erhalten.

Zum 1. Januar 2017 wurde der gesetzliche Mindestlohn um 4 % von 8,50 Euro auf 8,84 Euro erhöht. Anfang 2017 lagen knapp 6 % der tariflichen Vergütungsgruppen unter 8,84 Euro, der Höhe des neuen gesetzlichen Mindestlohns, so das WSI Niedriglohn Monitoring 2017. 1 % der Tarifgruppen lag zwischen 8,84 Euro und 8,99 Euro und weitere 6 % zwischen 9,00 Euro und 9,99 Euro. Dies ergab die Analyse von 4.480 tariflichen Vergütungsgruppen aus Tarifverträgen für 40 Wirtschaftszweige mit rund 17 Mio. Beschäftigten (Stichtag: März 2017). Im März 2017 bestanden in 16 Branchen allgemeinverbindliche tariflich vereinbarte Mindestlöhne, die zum Teil deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen.

Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)

Stellungnahme

des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes e.V.
(DEHOGA Bundesverband)

vom 2. März 2018

gegenüber der

Mindestlohnkommission

gemäß § 10 Abs. 3, 4 MiLoG

für den Beschluss über die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1.1.2019 und den zweiten Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns zur Vorlage an die Bundesregierung

DEHOGA Bundesverband e.V.
Am Weidendamm 1a, 10117 Berlin
Tel. 030-72 62 52-0, Fax 030-72 62 52 42, info@dehoga.de
www.dehoga.de

Vorbemerkung

Der DEHOGA dankt der Mindestlohnkommission für die erneute Gelegenheit zur Stellungnahme. Die seit 1. Januar 2015 geltende Mindestlohngesetzgebung hat bei Gastronomen und Hoteliers zu signifikanten Personalkostensteigerungen und erheblichen bürokratischen Mehrbelastungen geführt.

In der vorliegenden Darstellung beschränken wir uns auf die Punkte aus dem Themenkatalog der Mindestlohnkommission, die im Gastgewerbe eine spezifische Relevanz haben bzw. zu denen es seit der letzten DEHOGA-Stellungnahme 2016 neuere Erkenntnisse gibt.

zu 1: Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 € zum 1. Januar 2017

Hotellerie und Gastronomie sind vom gesetzlichen Mindestlohn sowie auch von der Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2017, vor allem aber von den bürokratischen Umsetzungsregelungen im Mindestlohngesetz und damit in Verbindung stehenden Gesetzen und Verordnungen auch weiterhin in besonderem Maße betroffen.

Während die durch die Einführung des Mindestlohns 2015 und durch seine Erhöhung 2017 eingetretenen Kostensteigerungen von vielen Betrieben dank der aktuell guten Binnenkonjunktur und der weiter positiven Tourismusentwicklung – wenn auch teilweise nur um den Preis von Abstrichen bei Angebot und Preiserhöhungen (dazu mehr unter Ziff. 3) – verkraftet werden konnten, sorgt die bürokratische Arbeitszeitdokumentation gemäß § 17 Abs. 1 MiLoG, § 2a SchwarzArbG in Verbindung mit dem unflexiblen Arbeitszeitgesetz weiter für große Umsetzungsprobleme und massiven Unmut bei den gastgewerblichen Unternehmen und ihren Mitarbeitern.

Arbeitszeitdokumentation/Arbeitszeitgesetz

Nach der letzten DEHOGA-Konjunkturumfrage (Herbst 2017) gehört die Arbeitszeitdokumentation zu den drei Top 3-Problemfeldern der Unternehmen der Branche. 39 % der Hoteliers und 55,1 % der Gastronomen benennen sie als Hauptproblemfeld. Die Mindestlohnhöhe wird von lediglich 11,3 % der Hoteliers und 19,3 % der Gastronomen als Hauptproblem bewertet.

Eine DEHOGA-Umfrage im Februar/März 2017, an der sich über 6.000 gastgewerbliche Betriebe bundesweit (darunter knapp zwei Drittel aus der Gastronomie) beteiligt haben, belegte nochmals im Detail, wie stark die Mindestlohnbürokratie durch die Aufzeichnungs-

pflicht sowie das Arbeitszeitgesetz, insbesondere die starre tägliche Höchstarbeitszeit, die betriebliche Praxis belasten und die touristische Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Betriebe gefährden:

32,5 % haben aufgrund des Arbeitszeitgesetzes in den letzten zwei Jahren die Zahl der Ruhetage erhöht.

54,2 % haben ihre Öffnungszeiten am Tag eingeschränkt.

50,4 % haben ihr betriebliches Leistungsangebot reduziert. Davon haben 77,8 % Reduzierungen bei den Küchenzeiten, 51,6 % bei Feierlichkeiten und Veranstaltungen und 48,8 % beim Speisenangebot vorgenommen.

Trotz insgesamt gestiegener Beschäftigungszahlen in Hotellerie und Gastronomie seit Einführung des Mindestlohns (von Dezember 2014 bis Dezember 2017 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Gastgewerbe von 916.500 auf 1.033.900, mithin um 12,8 % gestiegen) geben 24,3 % der Betriebe an, dass ihre Mitarbeiterzahl in den letzten zwei Jahren gesunken ist. Aus zahlreichen Gesprächen wissen wir, dass es insbesondere kleinere Betriebe im ländlichen Raum sind, die ihre Beschäftigtenzahl nicht stabil halten können. Der Mindestlohn ist dafür nicht die alleinige Ursache, trägt allerdings zum Arbeitskräfteabbau bei. Für den Arbeitsmarkt in diesen Regionen, die häufig ohnehin strukturschwach und von hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, ist das keine gute Nachricht.

Zwar haben fast alle Betriebe mittlerweile einen Weg gefunden, die Dokumentationspflicht zu erfüllen. Dies war jedoch für viele mit erheblichen Investitionen (Zeiterfassungssysteme) verbunden und ist insbesondere für die kleineren Betriebe weiter mit erheblichem Aufwand und erheblichen Unwägbarkeiten verbunden.

Der DEHOGA hält es daher für unerlässlich, die durch die Pflicht zur täglichen Arbeitszeitdokumentation im MiLoG verschärfte Problematik des unflexiblen Arbeitszeitgesetzes abzumildern. Dazu müssen gesetzliche Lösungen geschaffen werden, die eine flexiblere Verteilung der heute zu starren täglichen Höchstarbeitszeit ermöglichen. Ein Vorschlag dazu ist die Umstellung von der täglichen auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit, alternativ wären auch begrenzte Überschreitungsmöglichkeiten der 10-Stunden-Tagesgrenze vorstellbar.

Bedauerlicherweise stellt die Antwort, die der Koalitionsvertrag auf diese Problematik gibt (Tariföffnungsklausel im Arbeitszeitgesetz, die Betriebsvereinbarungen ermöglicht), gerade für die besonders betroffenen kleinen und mittelständischen Betriebe des Gastgewerbes nicht im Ansatz eine Lösung dar. Denn selbst wenn die Gewerkschaft NGG – was sie ja bereits vielfach und kategorisch öffentlich abgelehnt hat – entsprechende Tarifregelungen mit dem DEHOGA vereinbaren würde, könnten diese nur in dem kleinen Bruchteil von Betrieben mit Betriebsrat in der Branche überhaupt umgesetzt werden. Für etwa die Hälfte aller gastgewerblichen Betriebe käme eine Arbeitszeitflexibilisierung nach diesem Modell schon von vornherein niemals in Betracht, da sie weniger als die für eine Betriebsratsgründung mindestens erforderlichen fünf Arbeitnehmer haben.

Konjunkturelle Risiken für den gastgewerblichen Arbeitsmarkt

Schließlich ist die Sorge, dass der Mindestlohn sich bei abflauender Binnenkonjunktur oder gar einer Rezessionsphase nachteilig auf den gastgewerblichen Arbeitsmarkt insgesamt und auf die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter im Besonderen auswirkt, keineswegs gebannt.

zu 2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Tarifpolitik und Tarifautonomie

Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 wurden fünf geltende gastgewerbliche Tarifverträge, die über den 1.1.2015 hinaus Geltung hatten und zu diesem Zeitpunkt in der untersten Tarifgruppe noch unter 8,50 € lagen (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Weser-Ems) teilweise außer Kraft gesetzt. Mit der Erhöhung des Mindestlohns auf 8,84 € zum 1.1.2017 wurden ein weiteres Mal elf DEHOGA Tarifverträge (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Ostfriesische Inseln, Weser-Ems, Spezialtarifvertrag Systemgastronomie) „überholt“. Durch diesen Mechanismus wird also die Tarifautonomie regelmäßig außer Kraft gesetzt und somit geschwächt.

Die durchschnittlichen, auf das Kalenderjahr gerechneten Tariflohnerhöhungen betrugen im Gastgewerbe 2017 3,0 % und lagen somit über dem Tarifindex. Allerdings waren in Folge der Mindestlohnerhöhung in vielen Tarifgebieten die Steigerungen in den unteren Entgeltgruppen überproportional, was den Lohnabstand verringert und die Gewinnung und Bindung von Fachkräften erschwert.

Es gibt im Gastgewerbe weiter ein flächendeckendes Netz an Entgelttarifverträgen, wobei allerdings festzustellen ist, dass in einigen Tarifgebieten entstandene „Leermonate“ meist in mittelbarem oder unmittelbarem Zusammenhang mit dem Mindestlohngesetz stehen. Insbesondere ist hier die nunmehr seit fast einem Jahr andauernde Tarifauseinandersetzung in Schleswig-Holstein über die durch § 2 Abs. 2 Satz 1 MiLoG erforderlich gewordene tarifliche Arbeitszeitkontenregelung zu nennen.

Weiter gibt es Indizien dafür, dass in den DEHOGA-Landesverbänden, die entsprechende Satzungsregelungen haben, der Anteil sog. OT-Mitgliedschaften (ohne Tarifbindung) aufgrund des Mindestlohns wächst. Die Betriebe müssen sich nämlich den ihnen im Niedriglohnbereich genommenen Spielraum nunmehr an anderer Stelle (insbesondere bei Sonderzahlungen) beschaffen.

In den gastgewerblichen Manteltarifverträgen des DEHOGA hat es weiterhin keine Veränderungen bei Lohnbestandteilen in Folge des gesetzlichen Mindestlohns gegeben und auch keine außerplanmäßigen Kündigungen.

Es kann weiter nicht ausgeschlossen werden, dass wiederholte „Überholungen“ die Bereitschaft der Verbände, Tarifverträge abzuschließen und die Bereitschaft der Unternehmen, Tarifbindungen einzugehen, mittel- und langfristig gefährdet.

In diesem Zusammenhang sei auch angemerkt, dass die im Koalitionsvertrag vorgesehene Verankerung einer Mindestausbildungsvergütung im Berufsbildungsgesetz einen weiteren Eingriff in die Tarifautonomie darstellen würde. Zwar wären gastgewerbliche Tarifverträge von den aktuell in diesem Zusammenhang diskutierten Werten kaum betroffen, zu hohe und staatlich gelenkte Erhöhungen bergen jedoch zum einen die Gefahr, dass weniger ausgebildet wird. Zum anderen beinhalten sie das Risiko, dass Auszubildende dann weniger als Lernende und mehr als Kostenfaktor begriffen werden – mit negativen Folgen für die Ausbildungsqualität. Ausbildungsvergütungen stellen eben keinen Lohn dar, der die Lebenshaltungskosten decken soll und kann. Sondern es handelt sich nur um einen Zuschuss zu den Lebenshaltungskosten, der durch die fortbestehende Unterhaltspflicht der Eltern, aber auch durch Kindergeld und ggf. Berufsausbildungsbeihilfe ergänzt wird. Die Festlegung der Höhe der Ausbildungsvergütung sollte weiter den Tarifpartnern vorbehalten bleiben, die dies im Zusammenspiel zwischen Ausbildungskosten und -nutzen und wirtschaftlicher Situation der Branche am besten beurteilen können.

Entgeltbestandteile – Zuschläge und Kost & Logis

Ergänzend zur tariflichen Betrachtungsweise ist anzumerken, dass trotz mittlerweile vorliegender erster Rechtsprechung weiter Informationsdefizite und rechtliche Unsicherheiten bestehen, welche Lohnbestandteile unter welchen Bedingungen auf den Mindestlohn anrechenbar sind. Für das Gastgewerbe betrifft dies insbesondere die Sonn- und Feiertagszuschläge, Kost und Logis (Sachbezug) sowie das Urlaubs- und Weihnachtsgeld.

Es hätte im Mindestlohngesetz eindeutig geregelt werden müssen, dass alle tatsächlich und unwiderruflich geleisteten Geldzahlungen des Arbeitgebers, die ein Entgelt für die Arbeitsleistung sind, in die Berechnung des Mindestlohns einzubeziehen sind. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur sog. funktionellen Gleichwertigkeit bei tariflichen Mindestlöhnen, auf die das BMAS zur Begründung, warum eine solche Definition entbehrlich sei, im Gesetzgebungsverfahren wiederholt verwiesen hat, führt beim gesetzlichen Mindestlohn zu keinem Ergebnis. Denn beim gesetzlichen Mindestlohn gibt es keine tariflich definierte Normalleistung. Erste Urteile stellen dies auch klar, jedoch sind wir hier von Rechtssicherheit nach wie vor weit entfernt.

Hinsichtlich des im Ergebnis nahezu vollständigen Ausschlusses einer Anrechnung von Kost und Logis auf den Mindestlohn ist außerdem auf Folgendes hinzuweisen: Es ist widersprüchlich, wenn ein Mindestlohn, der mit der Gewährung eines Existenzminimums politisch begründet wird, praktisch keine Rücksicht darauf nimmt, wenn Mitarbeitern kostenfrei oder stark vergünstigt vom Arbeitgeber Unterkunft und / oder Hauptmahlzeiten gewährt werden. Denn das verringert gerade bei Geringverdienern die Lebenshaltungskosten in entscheidendem Maße. Die Nicht-Anrechnung ist nicht nachvollziehbar und den Hoteliers und Gastronomen nicht vermittelbar. Hier besteht weiter dringender Regelungsbedarf.

Einhaltung des Mindestlohns

Trotz aller Schwierigkeiten bei der Umsetzung und aller Rechtsunsicherheit wird in den Unternehmen der Hotellerie und Gastronomie der Mindestlohn ganz überwiegend gezahlt.

Von Seiten der DEHOGA-Mitgliedsunternehmen erreichen uns so gut wie keine Berichte über Schwierigkeiten bei Kontrollen des Zolls oder der Sozialversicherungsträger wegen nicht gezahlten Mindestlohns. Wenn es Beratungs- bzw. Unterstützungsbedarf gibt, bezieht dieser sich auf Fragen der Berechnung des Mindestlohns (s. oben) oder auf Fragen der Arbeitszeitdokumentation.

Auch nach den Daten des Zolls / Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist die Zahl der Verstöße zwar in 2017 gegenüber 2015 und 2016 – auch in Folge von mehr und risikoorientierteren Kontrollen – gestiegen. Aber 645 abgeschlossene Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen MiLoG-Verstößen bei insgesamt 8.179 Arbeitgeberprüfungen zeigen auch weiterhin, dass die Mehrheit der Hoteliers und Gastronomen sich gesetzestreu verhält. Die Zahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren und Strafverfahren wegen Leistungsmissbrauchs durch die Arbeitnehmer ist um ein Vielfaches höher.

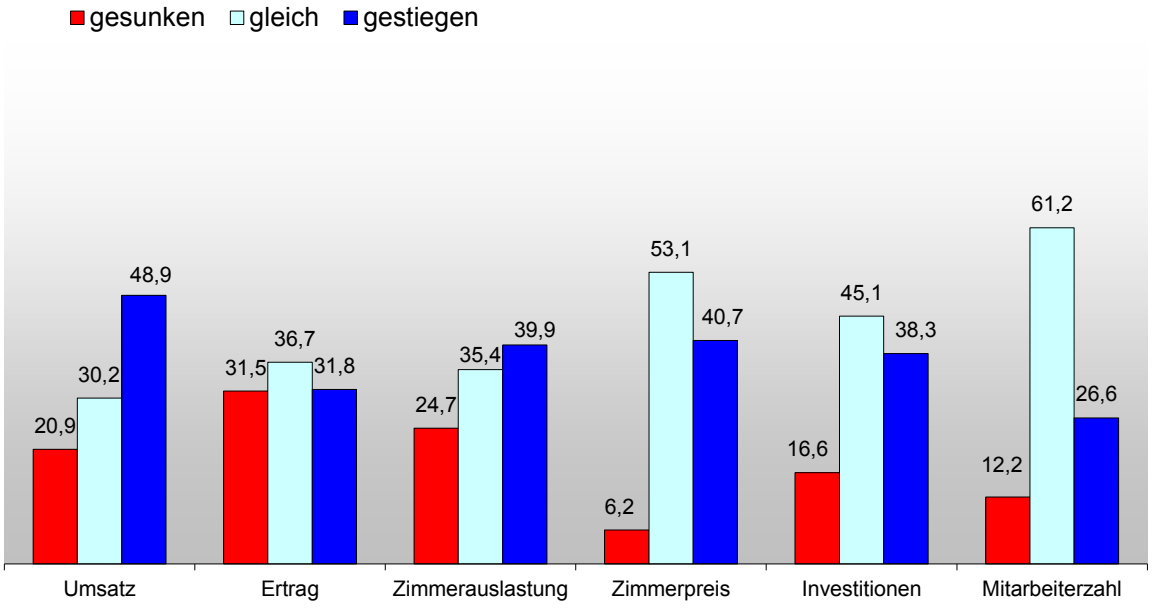
zu 3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Mit seiner letzten Stellungnahme gegenüber der Mindestlohnkommission hatte der DEHOGA umfangreiche Daten über den in Folge des Mindestlohns schwieriger gewordenen Wettbewerb kommuniziert, insbesondere zu Personalkosten-, Umsatz- und Ertragsentwicklung in den Jahren 2015/2016.

An dieser Stelle soll daher nur ein „Update“ gegeben werden.

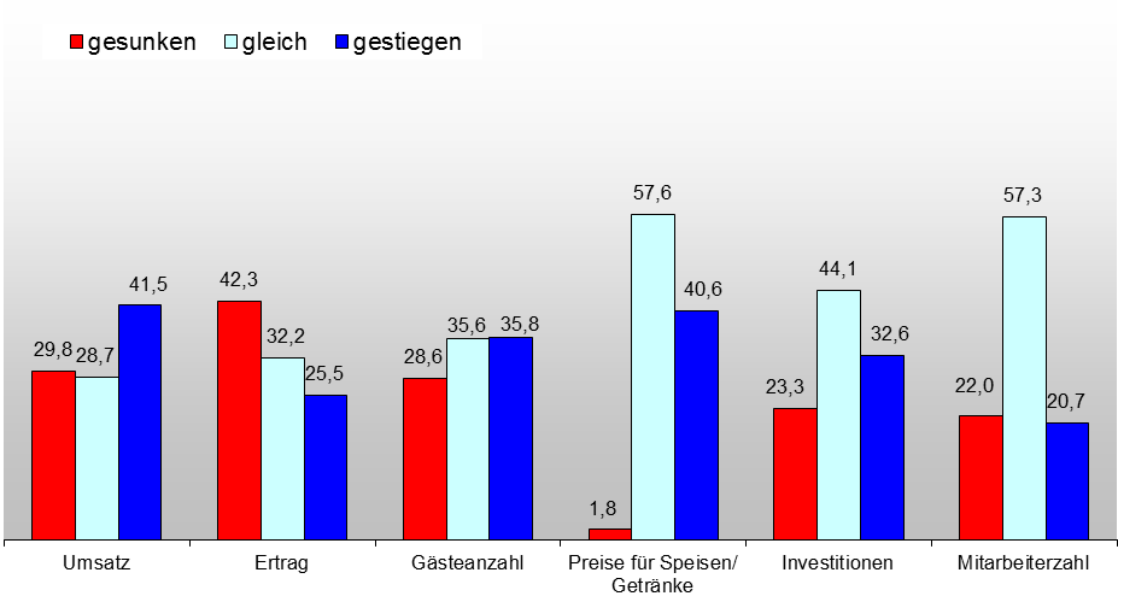
Kosten und Erträge

Gemäß der aktuellen DEHOGA-Konjunkturumfrage entwickelten sich die Kennzahlen in der Hotellerie im Sommer 2017 wie folgt:



Entwicklung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen in der Hotellerie im Sommer 2017
(Anteil der Befragten in Prozent)

In der Gastronomie sah die Entwicklung wie folgt aus:



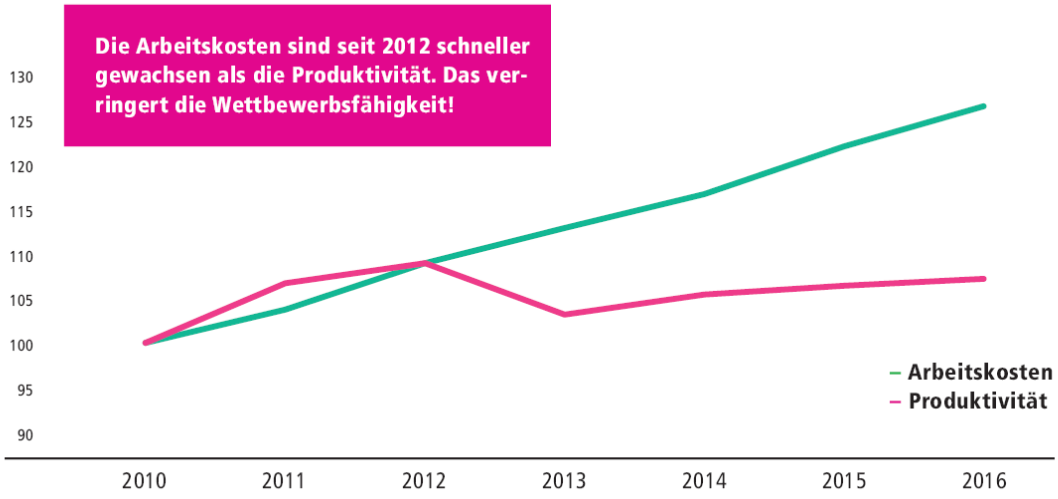
Entwicklung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen in der Gastronomie im Sommer 2017
(Anteil der Befragten in Prozent)

Daraus wird insbesondere deutlich, dass trotz sehr positiver Umsatzentwicklung (von Januar bis Dezember 2017 stiegen die Umsätze nominal im Beherbergungsgewerbe um 2,9 %, im Gaststättengewerbe um 1,1 % und bei den Caterern um 1,0 %) die Ertragssituation der

Betriebe deutlich zu wünschen übrig lässt. 31, 5 % der Betriebe der Hotellerie und sogar 42,3 % der Betriebe der Gastronomie verzeichneten sinkende Erträge.

Ursache dafür ist in erster Linie die Betriebskostenentwicklung, wovon die Personalkosten im überdurchschnittlich arbeitsintensiven Gastgewerbe einen großen Teil ausmachen. Der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Produktionswert (Umsatz) beträgt nach einer aktuellen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) 33,7 % und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft mit 28,6 %. Gut 69 % der Wertschöpfung im Gastgewerbe sind Löhne und Gehälter – in der Gesamtwirtschaft liegt diese Quote bei 56 %. Die Arbeitskosten im Gastgewerbe sind seit 2012 schneller gewachsen als die Produktivität (vgl. Abbildung). Das verringert die Wettbewerbsfähigkeit der Branche.

Arbeitskosten und Produktivität



Index: 2010 = 100

Quelle: Economica / IW Consult

So verwundert es auch nicht, dass der Anteil der Ertragspessimisten laut Konjunkturumfrage zunehmend hoch ist: 34, 7 % der Hoteliers und 35,4 der Gastronomen kalkulierten im Sommer für den Winter 2017/2018 mit niedrigeren Erträgen.

Das ist ein Warnsignal für die langfristige wirtschaftliche Gesundheit insbesondere der kleinen und mittelständischen Betriebe, für die Unternehmensnachfolge, die Arbeitsplätze und die touristische Struktur in Deutschland!

Verbraucherpreise

Die Verbraucherpreisentwicklung für gastgewerbliche Dienstleistungen lag seit Einführung des Mindestlohns deutlich über der allgemeinen Verbraucherpreisentwicklung.

Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes mit den Veränderungen gegenüber Vorjahr:

	Verbraucherpreisindex allgemein	**Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen**
2014	0,9%	2,1%
2015	0,3%	2,6%
2016	0,5%	2,0%
2017	1,8%	2,0%

Veränderung von Wettbewerbsparametern

Zwar gibt es – völlig unabhängig vom Mindestlohn – bei vielen Verbrauchern seit einigen Jahren ein stärkeres Bewusstsein dafür, dass Qualität ihren Preis hat. Gut am Markt positionierten Unternehmen gelingt es, dies sowie die steigenden Kosten bei den Gästen erfolgreich zu platzieren und eine entsprechend kalkulierte Preispolitik durchzusetzen. Natürlich ist auch den gastgewerblichen Unternehmern klar, dass Mitarbeitergewinnung und -bindung nur mit angemessenen Löhnen erfolgreich sein können.

Allerdings führt der Mindestlohn in Summe dazu, dass diejenigen gastgewerblichen Betriebe, die es ohnehin schon wirtschaftlich schwerer haben als andere – z.B. Dorfgaststätten, Betriebe in strukturschwachen Regionen insbesondere in Ostdeutschland, Restaurants mit handwerklich geprägter Küche und entsprechend hohem Personalkostenanteil – tendenziell weiter ins Hintertreffen geraten. Dies verstärkt ohnehin bereits bestehende Trends (Landflucht, Kettenbildung, industrielle Lebensmittelproduktion/Convenience, Beschäftigung angelernter Kräfte). Diese Entwicklung bewertet der DEHOGA für den Tourismusstandort Deutschland, der auch von seiner Vielfalt und den Klein- und Familienbetrieben lebt, als negativ und wettbewerbsschädlich. Gerade diese Betriebe sind von dem bürokratischen Mehraufwand stark betroffen, da der ohnehin zeitlich und inhaltlich schon stark belastete Unternehmer die Dokumentationspflicht in der Regel persönlich zu bewältigen hat.

Fazit

Der Mindestlohn hat seit seinem Bestehen Kosten und Bürokratie in den gastgewerblichen Betrieben erhöht und Erträge verringert.

Die Branche kann von Glück sagen, dass die Einführung des Mindestlohns 2015 und seine Erhöhung 2017 in eine in Deutschland wirtschaftlich starke Phase gefallen ist. Die gute Konjunktur und die gute Konsumstimmung in Kombination mit Rekordbeschäftigung, niedriger Arbeitslosigkeit und geringer Inflation sind kausal dafür, dass der Mindestlohn der Umsatzentwicklung und der Beschäftigung im Gastgewerbe bisher nicht geschadet hat.

Es gibt jedoch keinerlei Gewissheit, dass dies auch in konjunkturell schwächeren Zeiten so bleibt. Der Mindestlohn hat seine Bewährungsprobe noch längst nicht bestanden.

Bei seiner zweiten Anpassung zum 1. Januar 2019 muss daher weiter unbedingt Augenmaß walten. Forderungen, den Mindestlohn über den Tarifindex hinaus überproportional zu erhöhen, hält der DEHOGA für unverantwortlich.

Berlin, 2. März 2018

Deutscher Taxi- und Mietwagenverband (BZP)

Stellungnahme im schriftlichen Anhörungsverfahren der Mindestlohnkommission

Sehr geehrter Herr Zilius,
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit nehme ich zu den Auswirkungen des seit Januar 2015 geltenden Mindestlohnes sowie dessen Erhöhung auf 8,84 € zum 1. Januar 2017 auf die Taxi- und Mietwagenbranche Stellung:

I.
Das bundesdeutsche Taxi- und Mietwagengewerbe wird von rund 36.000 Unternehmen betrieben, die rund 93.000 Fahrzeuge einsetzen. Betrachtet man die beiden Verkehrsformen näher, sieht es so aus, dass rund 27.000 Unternehmen Taxis einsetzen und 9.000 Mietwagen (mit Fahrer, vgl. § 49 Abs. 4 PBefG). Bei den Fahrzeugen ist das Verhältnis rund 56.000 Taxen zu rund 37.000 Mietwagenfahrzeugen. Die Unternehmen sind sehr kleinständisch strukturiert, rund 70% setzen ausschließlich 1 Taxi ein, wir gehen von einer durchschnittlichen Betriebsgröße von ca. 1,7 Fahrzeuge pro Unternehmer aus, sofern man die Unternehmen größer 10 Fahrzeuge herausrechnet. Viele der 1-Wagen-Unternehmer fahren das Fahrzeug auch selbst, diese setzen dann meist noch einen weiteren Fahrer ein. Insgesamt gehen wir von rund 150.000 angestellten Fahrern im Taxibereich aus, vor 2015 zusätzlich vorrangig im Taxibereich eingesetzte ca. 30.000 Minijobber sind zahlenmäßig nach unseren Informationen sehr deutlich zurückgegangen auf vielleicht noch 10.000 Personen.

II.
Der Fokus der Auswirkungen des Mindestlohnes liegt bei den Taxiunternehmen, da die Mietwagen per se angesichts der fehlenden Beförderungspflicht in der Lage sind, ihren Preis betriebswirtschaftlich weitgehend exakt zu kalkulieren und das Fahrpersonal auch nur bedarfsbezogen einzusetzen. Damit hat das Fahrpersonal im Mietwagenbereich schon immer Stundenlohn bezogen, der in meisten Fällen sicherlich auch schon vor 2015 über Mindestlohn gelegen hat. Bei den Taxiunternehmen war in Vor-Mindestlohnzeiten umsatzbezogene Bezahlung zumindest in den Städten absolut vorherrschend. Anders stellt sich dies im ländlichen Bereich dar, da dort wegen des grundsätzlich hohen Anteils von Patientenfahrten im Auftrag der Krankenkassen eine exaktere betriebswirtschaftliche Kalkulation und Einsatzplanung möglich ist und dementsprechend auch hier schon Stundenlohn eine gängige Bezahlform war. In den städtischen Bereichen (größer als 20.000 Einwohner) ist der Taxiverkehr vorwiegend reiner Gelegenheitsverkehr, also geprägt durch die nicht vorhersehbare telefonische Bestellung, meist vermittelt über eine Taxizentrale, oder aber ein Zuwarten auf den nächsten Fahrgast am Taxihalteplatz.

Die Situation vor 2015 bedeutete im Taxenverkehr also umsatzbezogene Entlohnung, wobei wir bundesdurchschnittlich bei Umrechnung auf die Stundenzahl von einem Lohn von ca. 6,00 - 6,50 Euro pro Einsatzstunde ausgegangen sind.

Heute ist die Entlohnung entweder exakt Mindestlohn oder ein Mischsystem mit einer umsatzbezogenen Entlohnung, die nach unten gedeckelt ist durch den geltenden Mindestlohn. Die Vorschriften des Mindestlohngesetzes werden ganz überwiegend eingehalten. Dies resultiert schon aus dem Wettbewerb der Unternehmen um die Fahrer angesichts der Personalknappheit, die das Gewerbe auch wegen der insgesamt eher schlechten Entlohnungssituation für die Arbeitnehmer längst erreicht hat.

Tarifgebundenheit spielt im Taxi- und Mietwagenbereich so gut wie keine Rolle, derzeit gibt es wohl nur noch einige wenige nachwirkende Tarifverträge (Bayern, Niedersachsen, Westfalen).

III.
Unsere verbandspolitischen Bemühungen in der Einführungsphase Mindestlohn waren dadurch bestimmt, dass wir die für die Taxitariffestlegung zuständigen kommunalen Stellen angesprochen haben mit der Zielsetzung, die Taxitarife wegen des Mindestlohns und der anstehenden Kostensteigerung durch den um ca. 2,00 Euro erhöhten Stundenlohn im Bereich von 20 - 25% zu erhöhen. Dies hat gefruchtet, in allen der rund 800 deutschen Tarifgebiete sind die Taxitarife ungefähr in diesem Bereich erhöht worden. Mittlerweile hat sich das soweit eingespielt, dass nunmehr erneute Taxitarifanpassungen in vielen Tarifgebieten von den lokalen Taxiorganisationen angestrebt und auch genehmigt werden, dann aber nicht mehr in der mindestlohnveranlassten Höhe, sondern im „turnusmäßigen“ Ausmaß von rund 3 – 5%.

IV.
Dementsprechend hat sich zwar durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Kostenbelastung bei den Unternehmen effektiv um 15 - 20% erhöht, andererseits wurde dieser Kostenanstieg durch die Erhöhung der Taxitarife ausgeglichen. Die Folgen aus diesen Entwicklungen waren damit nicht so dramatisch wie vorher befürchtet:

Die Auftragszahlen sind im Wesentlichen konstant geblieben.

Die Beschäftigungslage hat sich durch die Umstellung von umsatzbezogenen auf stundenbezogenen Lohn verändert. Wir gehen davon aus, dass sicherlich 60 - 70 % der Aushilfen auf Minijob-Basis nicht mehr beschäftigt werden. Das festangestellte Personal ist nicht nennenswert weniger geworden. In den Städten, in den die Möglichkeiten der Kontingentierung der Genehmigungen durch Einschalten eines Beobachtungszeitraumes nach § 13 Abs. 4, 5 PBefG nicht wahrgenommen werden, dies sind vor allem Berlin und Hamburg, beobachten wir, dass sich Unternehmen fahrzeugmäßig verkleinern und vormalige Fahrer diese nun als Unternehmer

betreiben. Die Konsequenzen daraus sind für das Angebot negativ, da die Mehrwagenunternehmen mit den Schichteinsätzen die durchgängige zeitliche Bedienung sichern, die neuen Unternehmer sich aber die ihnen genehmen Zeiten raussuchen.

Die Zahl der Einsatzstunden ist durchschnittlich in den städtischen Gebieten um rund 10 - 15% zurückgegangen. Die Unternehmen setzen ihr Fahrpersonal jetzt bedarfsgerechter ein und nehmen nur dann die Taxis in Betrieb, wenn auch ein notwendiger Umsatz von 35,00 Euro pro Stunde recht sicher erscheint. Die Verringerung der Einsatzzeiten schafft in den Städten Probleme, in den Randzeiten (So. bis Do. in der Zeit von 22 - 6 Uhr sowie Samstags- und Sonntagsvormittags) bestehen fast überall Bedienprobleme. Hier wirkt sich auch der Wegfall der Minijobber besonders schwer aus, da ein Großteil dieser Beschäftigten quasi die Einsatzreserve für Schwachlast-, aber auch die Überhänge in Spitzennachfragezeiten darstellte.

Gravierender ist die Bedienproblematik im kleinstädtischen und vor allen Dingen im ländlichen Bereich. Hier ist häufig das Nachtangebot eingestellt, was mit der gesetzlichen Betriebspflicht kollidiert. Abhilfe kann nach unserer Ansicht nur die jeweilige Genehmigungsbehörde schaffen, welche die Möglichkeit hätte, Dienstpläne vorzuschreiben. Zu diesem Instrument wird leider (noch) zu wenig gegriffen.

V.
Gegen eine mäßige Steigerung des Mindestlohnniveaus bestehen unserseits keine Bedenken, die Unternehmen des Taxi- und Mietwagengewerbes werden dies angesichts der ordentlichen Geschäftslage schultern können. Wir sehen aber die Gefahr des schmutzigen Wettbewerbs durch digitale Dienste wie Uber u.a., die mit ihrem Verständnis, dass ihre ausführenden Vertragspartner „Selbstständige“ sind, Sozial- und Lohnvorschriften systematisch aushöhlen.

Mit freundlichen Grüßen

RA Thomas Grätz
-Geschäftsführer-

Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband

Stellungnahme

Diakonie Deutschland

Evangelischer Bundesverband

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Vorstand Finanzen, Personal, Organisation, Recht, Wirtschaft

Dr. Jörg Kruttschnitt
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1608
Telefax: +49 30 65211-3608
joerg.kruttschnitt@diakonie.de

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Mindestlohn im Rahmen der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission gemäß § 10 Abs. 3 MiLoG; Schreiben vom 28. November 2017

Die Diakonie Deutschland nimmt als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns Stellung. In bundesweit 31 500 diakonischen Einrichtungen leisten 525 000 hauptberuflich Mitarbeitende der Diakonie in einer großen Bandbreite von Hilfefeldern vielfältige Dienste am Menschen. In die Stellungnahme der Diakonie Deutschland sind die Rückmeldungen und konkreten Praxiserfahrungen diakonischer Fachverbände insbesondere der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe eingeflossen.

Ziel des gesetzlichen Mindestlohns muss es sein, sicherzustellen, dass Vollzeiterwerbstätige von ihrem Erwerbseinkommen in angemessener Teilhabe an der Gesellschaft leben können und von ergänzenden staatlichen Leistungen unabhängig sind. Höhere Erwerbseinkommen führen zu höheren Sozialversicherungsbeiträgen, mehr Möglichkeiten für eine zusätzliche Altersvorsorge und damit zu höheren Rentenansprüchen. Ein flächendeckender Mindestlohn ist aber kein Allheilmittel für die Lösung sozialer Probleme, ebenso wenig für die Bekämpfung von Armut, sondern kann nur eine hilfreiche Maßnahme unter vielen sein. Wirklich wirkungsvoll kann ein flächendeckender Mindestlohn nur sein, wenn dieser flächendeckend durchgesetzt wird und weitere flankierende Maßnahmen ergriffen werden.

Prognostizierte negative Auswirkungen mit hohen Beschäftigungsverlusten haben sich nicht eingestellt. Der positive Beschäftigungstrend setzt sich weiterhin fort.

Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit erhielten im Jahr 2016 1,19 Millionen Erwerbstätige ergänzende Leistungen nach dem SGB II, weil ihr Einkommen zum Leben nicht ausreichte (2014: 1,29 Millionen; 2015: 1,24 Millionen). 48,5 Prozent dieser sogenannten Aufstocker waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt (2014: 44,8 Prozent; 2015: 47,0 Prozent). 34,0 Prozent der Aufstocker waren ausschließlich geringfügig beschäftigt (2014: 37,1 Prozent; 2015: 34,7 Prozent). Von den 576 000 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Aufstockern waren im Jahr 2016 32,6 Prozent in Vollzeit (2014: 36,6 Prozent; 2015: 33,9 Prozent) und 67,4 Prozent in Teilzeit (2014: 63,3 Prozent; 2015: 66,1 Prozent) beschäftigt.

Die Diakonie Deutschland hat im Gesetzgebungsverfahren die Ausnahme von Langzeitarbeitslosen vom Mindestlohn in den ersten sechs Monaten kritisiert. Sie hält weiter an ihrer Kritik fest. Die Intention des Gesetzgebers war es, durch die Ausnahmeregelung die Reintegration Lang-

zeitarbeitsloser auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Nach bisherigen Erkenntnissen wird die Ausnahme von Arbeitgebern kaum genutzt und hat keine Auswirkung auf die Beschäftigung von ehemals Langzeitarbeitslosen sowie deren Beschäftigungsstabilität. Die Diakonie Deutschland betont das Ziel, Integration auf den Arbeitsmarkt durch passgenaue, kombinierte und nachhaltige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – wie z.B. Weiterbildung und Qualifizierung, Beratung, Begleitung und Lohnkostenzuschüsse – zu fördern. Die Ausnahmeregelung sollte aufgehoben werden.

Problemanzeigen aus der Praxis diakonischer Einrichtungen und Dienste
Die Diakonie Deutschland hat bereits in ihrer letzten Stellungnahme zum Mindestlohn im Rahmen der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission gemäß § 10 Abs. 3 MiLoG vom 21. April 2016 auf Problemanzeigen aus der Praxis diakonischer Einrichtungen hingewiesen.
Seither sind zwar insbesondere einige (höchstrichterliche) Urteile ergangen, die vereinzelt Klärung bringen konnten. Dennoch wirft das MiLoG insbesondere in den Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe und Wohnungslosenhilfe weiterhin einige Fragen und Probleme in seiner Auslegung und Umsetzung auf. Diese betreffen

1. die Nichtregelung des Bereitschaftsdienstes im Unterschied zur 3. Pflegearbeitsbedingungenverordnung (3. PflegeArbbV),
2. die Umsetzung der Regelungen bei den familienanalogen Hilfen,
3. die Regelung zu Arbeitszeitkonten.

Ein grundlegendes Problem diakonischer Einrichtungen und Dienste ist die mangelnde Finanzierung der Sozialleistungen. Mit der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns wurden dieses permanente Refinanzierungsproblem und der damit einhergehende wachsende Druck auf soziale Einrichtungen und Dienste keineswegs gelöst. Diakonische Einrichtungen und Dienste sind durch die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns weiterhin direkt oder indirekt betroffen von Mehrkosten, die von den verantwortlichen Kostenträgern nicht oder nur unzureichend refinanziert werden.

1. Bereitschaftsdienste
Nach wie vor führt die Vergütung von Bereitschaftsdienstzeiten – insbesondere bei reinen Nachtbereitschaftsdiensten – im Zusammenhang mit dem Mindestlohngesetz in der Praxis diakonischer Einrichtungen und Dienste zu unverhältnismäßigen, nicht dem Gesetzeszweck entsprechenden Folgen. Besonders betroffen sind die stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Wohnungslosenhilfe, die aufgrund der konzeptionell gewollten Kleinteiligkeit der Angebote viele Bereitschaftsdienste anbieten.

Bereitschaftsdienst zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer an einem bestimmten Ort aufzuhalten hat, um jederzeit und sofort die Arbeit aufnehmen zu können. Grundsätzlich ist Bereitschaftsdienst somit keine volle Arbeitsleistung, sondern eine Aufenthaltsbeschränkung, die mit der Verpflichtung verbunden ist, bei Bedarf unverzüglich tätig zu werden. Damit unterscheidet sich dieser Dienst seinem Wesen nach von der vollen Arbeitstätigkeit, die vom Arbeitnehmer eine ständige Aufmerksamkeit und Arbeitsleistung verlangt. Dieser qualitative Unterschied rechtfertigt es, für den Bereitschaftsdienst eine andere Vergütung vorzusehen als für die Vollarbeit (BAG Urteil vom 17.07.2008, Az.: 6 AZR 505/07).
Fast ausnahmslos gibt es in den Einrichtungen Arbeitsverträge, Tarifverträge, kircheneigene Arbeitsrechtsregelungen oder Betriebsvereinbarungen, in denen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird und die besondere Vereinbarungen zur abgestuften pauschalierten Vergütung von

Bereitschaftsdiensten enthalten, z.B. Anlage 8 Arbeitsvertragsrichtlinien der Diakonie Deutschland (AVR DD). Regelungen dieser Art haben bei allen Wohlfahrtsverbänden eine lange Tradition und sind bewährte mitbestimmte Praxis.

In vielen der o.g. Einrichtungen finden überwiegend Nachtbereitschaftsdienste statt, in denen die Inanspruchnahme zur Arbeitsleistung regelmäßig unter 25 Prozent der gesamten Bereitschaftsdienstzeit liegt. Oft erfolgt auch gar keine Heranziehung zur Arbeit, weil sowohl die Betreuten wie auch die Mitarbeitenden schlafen.

Nach Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG Urteil vom 29.06.2016, Az.: 5 AZR 716/15) ist nach dem Mindestlohngesetz jede angeordnete Bereitschaftsdienststunde mindestlohnpflichtig. Es kommt nicht darauf an, ob und ggf. in welchem Umfang der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin während des Bereitschaftsdienstes aktiv wurde. Die gesetzliche Vergütungspflicht des Mindestlohngesetzes differenziert nicht nach dem Grad der tatsächlichen Inanspruchnahme. Allerdings erfüllen Arbeitgeber den Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn, wenn die für den Kalendermonat gezahlte Bruttovergütung den Betrag erreicht, der sich aus der Multiplikation der Anzahl der in diesem Monat tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden – einschließlich Bereitschaftszeit – mit dem gesetzlichen Mindestlohn ergibt (BAG Urteil vom 25.05.2016, Az.: 5 AZR 135/16).
Diese höchstrichterlichen Entscheidungen, insbesondere die Durchschnittsbetrachtung bei der Berechnung, helfen allerdings auch dann nicht weiter, wenn es sich um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt, die überwiegend oder ausschließlich Nachtbereitschaftsdienste leisten. Hier findet durch die Geltung des Mindestlohns eine Kostensteigerung bei diakonischen Einrichtungen zwischen 60 und 100 Prozent der Bereitschaftsdienstkosten statt. Die verantwortlichen öffentlichen Kostenträger zeigen sich jedoch nicht immer bereit, mit den Einrichtungen Vereinbarungen zu treffen, die sicherstellen, dass der Mehraufwand erstattet wird. Die Vergütung der gesamten Bereitschaftsdienstzeit mit dem Mindestlohn bringt viele Einrichtungen an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten, da die nicht refinanzierten Personalkostensteigerungen aufgefangen werden müssen. Es ist daher zu gewährleisten, dass die öffentlichen Kostenträger die Refinanzierung dieser Kostensteigerung sicherstellen.

Bereitschaftsdienste, die in den o.g. Einrichtungen geleistet werden, sind nach Art und Weise der Durchführung mit den Bereitschaftsdiensten in der Pflege vergleichbar. In der 2. PflegeArbbV und in der 3. PflegeArbbV hat der Gesetzgeber bezüglich des Pflegemindestlohns für Bereitschaftsdienste eine Sonderregelung getroffen, welche eine pauschalierte Vergütung von Bereitschaftsdiensten gestattet (§ 2 Absatz 4 3. PflegeArbbV). Für die nicht von der 3. PflegeArbbV erfassten Einrichtungen ist nicht nachvollziehbar, warum dieser Bereitschaftsdienst völlig anders bewertet werden soll.

Die o.g. Berechnungsmethode des BAG hat außerdem die Folge, dass in derselben Einrichtung Vollzeitkräfte, Teilzeitkräfte und Mitarbeitende, die ausschließlich Bereitschaftsdienste verrichten, im Ergebnis einen sehr unterschiedlichen Bruttostundenlohn pro geleisteter Bereitschaftsdienststunde erhalten. Dies kann nicht die Intention des Mindestlohngesetzes sein.

Langfristig besteht aufgrund der Vorgaben des MiLoG daher auch die Gefahr, dass vollständig in das Schichtsystem umgestellt werden müsste. Dies würde bedeuten, dass es nur noch Vollarbeit gäbe und der Bereitschaftsdienst de facto abgeschafft würde. Dieser Eingriff in die unternehmerische Freiheit kann nicht Absicht des Gesetzgebers gewesen sein.

Als **Lösungsmöglichkeit** schlägt die Diakonie Deutschland eine Regelung im Mindestlohngesetz oder an anderer Stelle vor, die zum einen die pauschalierte Vergütung von Bereitschaftsdiensten ausdrücklich zulässt, zum anderen aber gleichzeitig sicherstellt, dass die erfahrungsgemäß geleistete Arbeit während der Bereitschaftszeit mit dem Mindestlohn vergütet wird. Die Zeiten tatsächlicher Arbeitsleistung sind mindestens mit dem Mindestlohn zu vergütende Arbeitszeit.

2. Familienanaloge Hilfen

Die familienanalogen Hilfen sind wichtige Bausteine in der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch in der Behindertenhilfe. Allerdings ist die Umsetzung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns für diese Hilfeform nach wie vor nicht ganz kompatibel mit deren fachlichen Konzepten.

Die familienanalogen Hilfen sind dadurch gekennzeichnet, dass pädagogische Fachkräfte mit den betreuten Kindern oder Jugendlichen in einem familienähnlichen Rahmen ohne Schichtdienst zusammenleben. Für die dort lebenden Kinder bzw. Jugendlichen ist es ein Leben wie in einer „Familie auf Zeit“. Hierbei sind oftmals auch die eigenen Familien der Fachkräfte einbezogen. Die Betreuungspersonen sind in der Regel in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis steuer- und sozialversicherungspflichtig angestellt und werden von den Trägern fachlich begleitet und disziplinarisch beaufsichtigt. Die Erziehung und Betreuung erfolgt eigenverantwortlich.
Eine Trennung von Arbeitszeit und Freizeit ist in einem solchen Betreuungskonzept weder technisch noch fachlich-konzeptionell möglich. Dies ist auch im Arbeitszeitgesetz in § 18 Absatz 1 Nr. 3 geregelt, wonach Mitarbeitende, die in häuslicher Gemeinschaft mit den ihnen anvertrauten Personen zusammenleben und sie eigenverantwortlich erziehen, pflegen oder betreuen, vom Anwendungsbereich des Arbeitszeitgesetzes ausgenommen sind.
Nach dem MiLoG wird die mit dem Mindestlohn zu vergütende Arbeitszeit jedoch allgemein „je Zeitstunde“ definiert. Daher ist unter strikter Auslegung des MiLoG davon auszugehen, dass im Bereich der familienanalogen Hilfen die mit dem Mindestlohn zu vergütende Arbeitszeit mit 365 Tagen und 24 Stunden pro Tag berechnet werden muss. Tatsächlich „arbeitet“ aber niemand 24 Stunden lang, zumal die Arbeitszeit in der Familienstruktur von der Freizeit nicht trennbar ist (vgl. BAG-Urteil vom 19.11.2014, Az.: 5 AZR 1101/12).
Die bislang in der Diakonie tarifierten und gezahlten Vergütungen steigen durch diese Berechnungsbasis um 100 bis 120 Prozent. Die enorme Kostensteigerung für familienanaloge Wohnformen durch den Mindestlohn überfordert die Kostenträger, in der Regel die Kommunen. Sie lehnen eine Refinanzierung dieser erheblichen Vergütungssteigerungen ab. Vorschläge, Mitarbeitende zu entlassen und die Leistungen auf freiberuflicher Basis erbringen zu lassen, würden deutlich dem Leitgedanken des Mindestlohns widersprechen. Auch entstünde in solchen Konstruktionen die Gefahr der Scheinselbständigkeit. Die fachliche und disziplinarische Steuerungsfunktion des Trägers müsste dabei entfallen. Der pädagogisch sinnvolle und bewährte Ansatz der familienanalogen Hilfen ist bedroht.

Nach Ansicht der Diakonie Deutschland ist es daher notwendig Regelungen zu schaffen, die den Fortbestand der bewährten und konzeptionell-fachlich wichtigen Angebote der familienanalogen Hilfen sichert, da ansonsten betriebsbedingte Kündigungen und die Schließung der Angebote seitens der Träger drohen.

Als **Lösungsmöglichkeit** wird daher vorgeschlagen, die familienanalogen Wohnformen analog zum Arbeitszeitgesetz aus dem Anwendungsbereich des MiLoG herauszunehmen.

Oder es muss klargestellt werden, dass es zulässig ist, bei der Mindestlohnberechnung bei familienanalogen Hilfen von der in den kirchlich-diakonischen Regelungen zugrunde gelegten wöchentlichen Arbeitszeit der Mitarbeitenden als Bemessungsgrundlage auszugehen.
Ansonsten muss sichergestellt sein, dass die 24-stündigen Dienste vollständig vom Kostenträger entsprechend refinanziert werden.

3. Arbeitszeitkonten

Die Regelung zu Arbeitszeitkonten führt in der Praxis zu einigen Einschränkungen. Für Arbeitsstunden, die über die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit hinaus geleistet und auf ein schriftlich vereinbartes Arbeitszeitkonto eingestellt werden, enthält § 2 Absatz 2 MiLoG eine abweichende Fälligkeitsregelung. Während der Mindestlohn grundsätzlich bereits am Ende des auf die Arbeitsleistung folgenden Kalendermonats fällig ist, sind die auf dem Arbeitszeitkonto eingestellten Arbeitsstunden erst spätestens zwölf Monate nach ihrer monatlichen Erfassung durch bezahlte Freizeitgewährung oder Zahlung des Mindestlohns auszugleichen. Die abweichende Fälligkeitsregelung gilt jedoch nur für die monatliche Übertragung von maximal 50 Prozent der jeweils vereinbarten individuellen Arbeitszeit auf ein Arbeitszeitkonto.
Damit bleibt die flexible Gestaltung von Arbeitszeitkonten zwar generell möglich, sie ist jedoch für Mitarbeitende mit Entgelten im unteren Lohnsegment durch die Fälligkeitsregelung erheblich eingeschränkt. Das folgt daraus, dass allein die Tatsache, dass das verstetigte Entgelt über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt, nicht ausreicht. Entscheidend ist vielmehr, ob mit dem über dem Mindestlohn liegenden Differenzbetrag auch für den Anteil der Überstunden, der die 50 Prozent der vereinbarten individuellen monatlichen Arbeitszeit überschreitet, der Mindestlohn erfüllt ist. Die Ausnahme des § 2 Absatz 2 MiLoG, wonach die Fälligkeitsregelung von Arbeitszeitkonten nicht anwendbar ist, sofern der gesetzliche Mindestlohn bereits für die tatsächlich geleisteten Stunden (Regelarbeitszeit + Überstunden) mit dem verstetigten Arbeitsentgelt erfüllt ist, greift insoweit zu kurz, um die nötige Flexibilität wieder zu eröffnen. Sie erhöht den administrativen Aufwand, da differenziert erfasst werden muss, für welchen Anteil der Überstunden die Zahlung des Mindestlohns durch das verstetigte Arbeitsentgelt abgedeckt ist und welche Überstunden der einschränkenden Regelung nach § 2 Absatz 2 MiLoG unterliegen. Es wird damit eine doppelte Arbeitszeitkontenführung erforderlich.

Eine besonders hohe Arbeitszeitflexibilität für beide Seiten durch Arbeitszeitkonten lässt sich insbesondere bei Teilzeitarbeitsverhältnissen verwirklichen. Doch gerade für diese Arbeitsverhältnisse wird die Flexibilität durch die Fälligkeitsregelung nach § 2 MiLoG erheblich eingeschränkt, da die übertragbare Überstundengrenze mit 50 Prozent der individuellen monatlichen Arbeitszeit hier schnell erreicht ist. Der Bereich der Wohlfahrtspflege ist von den Restriktionen besonders stark betroffen. In der Gesundheitshilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, der Familienhilfe, der Behindertenhilfe und Psychiatrie sowie den weiteren sozialen Hilfen arbeiten gut die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Teilzeit. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass in den klassischen sozialen Berufen der Frauenanteil besonders hoch und hier in Abhängigkeit von den familiären Belangen der Wunsch nach Teilzeitarbeit deutlich höher ist. Neben den offensichtlichen Vorteilen für die Mitarbeitenden ist gleichzeitig die Arbeitszeitflexibilität auch für die betriebliche Organisation von erheblicher Bedeutung, um auf Schwankungen im Arbeitsbedarf angemessen reagieren zu können. Das wird z.B. im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe deutlich. Hier werden z.B. für einen relativ kurzen Zeitraum zur Durchführung von Kinder- und Jugendfreizeiten erhöhte Kapazitäten benötigt, wodurch die individuell vereinbarte monatliche Arbeitszeit schnell um mehr als 50 Prozent überschritten wird.

Sinn und Zweck der abweichenden Fälligkeitsregelung für Arbeitszeitkonten nach § 2 MiLoG ist es, grundsätzlich die Errichtung von Arbeitszeitkonten zu ermöglichen und gleichzeitig Miss-

brauchskonstruktionen, in denen Entgelt durch hohe Arbeitszeitkonten vorenthalten wird, zu verhindern. Die vorliegende Regelung ermöglicht allerdings auch folgende Konstellation, auf die wir bereits hingewiesen haben: So könnte z.B. ein Teilzeitmitarbeiter mit einer individuellen wöchentlichen Arbeitszeit von 24 Stunden in arbeitsschutzrechtlich zulässiger Weise über ein Jahr lang bis zu 24 Überstunden wöchentlich leisten. Davon würden monatlich abgerundet 52 Stunden auf das Arbeitszeitkonto übertragen. In der Summe ist damit ein Anwachsen des Arbeitszeitkontos auf 626 Stunden möglich. Das kann nicht gewollt sein.
Dies könnte durch die Einziehung einer Obergrenze für Arbeitszeitkonten deutlich besser gewährleistet werden, da die Fälligkeitsregelung gemäß § 2 Absatz 2 MiLoG ein Anwachsen des Arbeitszeitkontos während eines Zwölfmonatszeitraumes auf eine erhebliche Gesamtsumme nicht ausschließt.

Daher ist es nach Ansicht der Diakonie Deutschland als **Lösungsmöglichkeit** zu bevorzugen, auf eine monatliche Begrenzung der übertragbaren Überstunden zu verzichten und stattdessen eine Obergrenze für die Gesamthöhe des Arbeitszeitkontos festzulegen. In Anlehnung an die bereits im Bereich der 3. PflegeArbbV geregelte Deckelung von Arbeitszeitkonten wird eine Obergrenze in Höhe von 225 Stunden vorgeschlagen. Diese Regelung hätte im Vergleich zu der aktuellen Regelung des § 2 MiLoG außerdem den Vorteil, dass sie die Gesamthöhe des Arbeitszeitkontos erheblich begrenzen und damit den Schutz vor Missbrauch deutlich erhöhen würde.

Berlin, den 02. März 2018
gez.

Dr. Jörg Kruttschnitt
Vorstand Finanzen, Personal,
Organisation, Recht, Wirtschaft

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

PD Dr. Irene Dingeldey, Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen

Stellungnahme zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung

- Schriftliche Anhörung -

Irene Dingeldey

Entsprechend des Themenkatalogs zur zweiten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns werden in der nachfolgenden Stellungnahme folgende Punkte fokussiert:

1. **Grundsätzliche Einschätzung mit besonderem Fokus auf den Aspekt „Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen“**

4h. Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

Vorbemerkung

Eines der zentralen Ziele, die mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 verbunden sind, ist es „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen“ (Deutscher Bundestag 2014). Inwiefern dieses Ziel bislang erreicht wurde, ist anhand direkter als auch indirekter Effekte zu diskutieren. Als direkte Wirkung gilt die unmittelbar festzustellende Anhebung von Löhnen auf Mindestlohnniveau. Indirekte Wirkungen bestehen darin, dass in Folge dieser Anhebung auch Löhne über dem Mindestlohn steigen, u.a. um die Lohndifferenzierung aufrechtzuerhalten. Vor allem in Tarifverträgen dürfte sich dies in einer Anhebung der Tarifgitter zeigen. Entscheidend für die Beurteilung des Erfolgs entsprechender Effekte ist, welcher Indikator für die Überwindung von „unangemessen niedrigen Löhnen“ herangezogen wird. Im Folgenden wird daher einerseits auf die Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes selbst sowie andererseits auf die Vermeidung von Niedriglohn[1] abgehoben.

[1] Die Niedriglohnschwelle wird dabei entlang des gängigen Indikators mit zwei Dritteln des Medianlohns definiert. Das statistische Bundesamt gibt diese Schwelle mit 11,09 Euro je Stunde im Jahr 2014 an auf Basis der Verdienststrukturerhebung (Statistisches Bundesamt 2016b). Andere Autoren errechnen auf Basis der gleichen Erhebung eine Niedriglohnschwelle von 9,84 in 2014 und 9,94 in 2015 (Bruttel, Baumann, und Himmelreicher 2017). Die nach dem SOEP berechnete Niedriglohnschwelle (unter Einbezug von Teilzeitbeschäftigten; auf Basis vertraglicher Löhne) lag für 2014 bei 10,72 Euro und 2016 bei 11,24 Euro (Burauel et al. 2017). Andere Berechnungen kommen z.T. zu deutlich höheren Werten, da sie meist auf den mittleren

Bei den Kriterien zur Beurteilung einer angemessenen Höhe des Mindestlohns sollten jedoch nicht allein die vergleichende Lohnentwicklung und andere wirtschaftliche Faktoren, sondern auch die Bedarfe der Erwerbstätigen Berücksichtigung finden (Belser and Sobeck 2012)[2]. Ein gesetzlicher Mindestlohn wird als Ausbeutungsschutz verstanden. Damit ist er Teil regulativer Arbeitspolitik und somit ein originäres und wichtiges Instrument der Sozialpolitik (Dingeldey 2018). Der internationale Vergleich zeigt, dass für die Bestimmung der Höhe des Mindestlohns nicht allein wirtschaftliche Faktoren wie die Entwicklung der Produktivität oder die Inflation herangezogen, sondern vielfach auch die Armutsgrenze oder das Grundsicherungsniveau als Bezugsgrößen genannt werden (Pimminger 2012; Belser and Sobeck 2012). Entsprechend fordern die Internationale Arbeitsorganisation wie auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft, dass ein „gerechter Lohn" den Erwerbstätigen einen angemessenen Lebensstandard oberhalb der Armutsgrenze erlauben soll (Europäische Kommission 2017; ILO 2017). Im Folgenden wird daher diskutiert, inwiefern auch dieses Kriterium durch den deutschen Mindestlohn erfüllt ist.

1. Direkte Wirkung des Mindestlohns auf die Anhebung der unteren Löhne

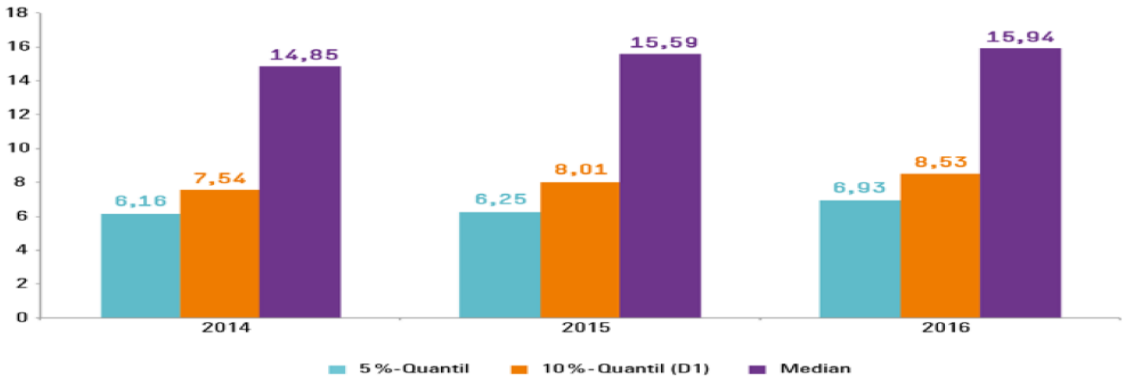
Die direkte positive Wirkung des Mindestlohns auf die Anhebung der unteren Löhne lässt sich an verschiedenen Aspekten ablesen. Dabei können unterschiedliche Differenzierungen und Wirkungsmechanismen aufgezeigt werden:

1.1 Der Anteil von Beschäftigten, die Löhne unter 8,50 Euro erhalten, hat sich stark reduziert. Hatten 2014 noch 3,97 Millionen Menschen einen Stundenlohn unter 8,50 Euro, reduzierte sich diese Zahl 2015 auf 1,36 Millionen. Dies entspricht einem relativen Rückgang von 11,3 auf 3,8 Prozent (Bruttel, Baumann, und Himmelreicher 2017). Dies wird auch durch andere Berechnungen bestätigt. Erhielt 2015 noch das unterste Dezil in der Einkommensverteilung einen Lohn unter 8,50, betrifft dies 2016 nur noch das unterste Zwanzigstel (Schaubild 1; siehe auch weiter unten).

Stundenlöhnen der ausschließlich Vollzeitbeschäftigten beruhen. Dies gilt insbesondere für internationale Vergleiche, die aufgrund der Datenlage nur auf dieser Basis möglich sind.

[2] Aktuelle Prominenz hat dabei das Konzept des „Living Wage" erlangt, das beispielsweise in Großbritannien als Grundlage für die jüngste Anhebung der untersten Lohnlinie diente (zur Diskussion siehe Schulten und Müller 2017).

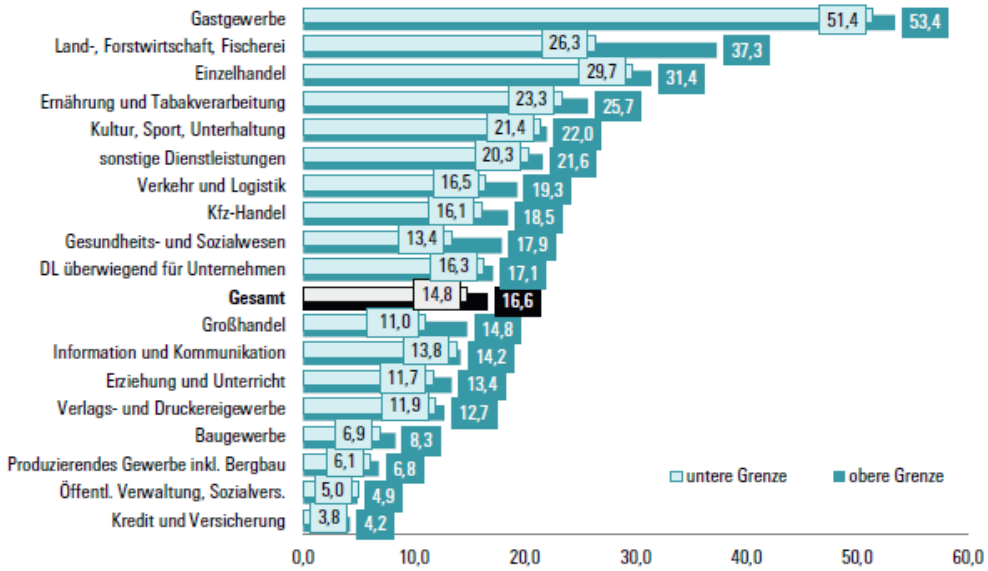
Schaubild 1: Entwicklung der Stundenlöhne über Quantile der Lohnverteilung



Quelle: SOEP, v33, eigene Berechnungen, zitiert nach Pusch 2018

1.2 Der Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die vom gesetzlichen Mindestlohn profitieren, differiert stark nach Branchen und Regionen. Insbesondere für Beschäftigte im Gastgewerbe, wo 2014 noch über fünfzig Prozent der Beschäftigten Löhne unter 8,50 Euro in der Stunde verdienten, wurden Lohnsteigerungen erreicht. In der Land- und Forstwirtschaft, aber auch im Einzelhandel sowie bei Ernährung und Tabakverarbeitung bzw. Kultur, Sport, Unterhaltung lag der entsprechende Anteil immerhin noch über zwanzig Prozent (Schaubild 2).

Schaubild 2: Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro nach Branchen (2014) in Prozent

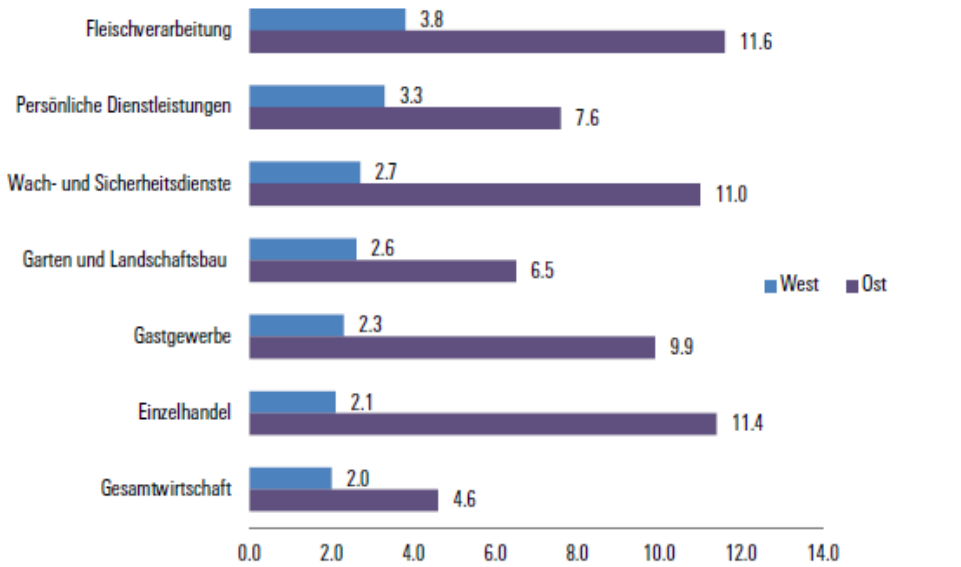


Ohne Sonderzahlungen. Abhängig Beschäftigte ab 18 Jahren ohne Auszubildende, Personen in ABM-Maßnahmen oder in Werkstätten für Behinderte. Keine Praktikanten oder Personen in Altersteilzeit
Obere Grenze: Berechnung des Bruttostundenlohns auf Basis der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden
Untere Grenze: auf Basis der vereinbarten Wochenarbeitszeit, wenn Überstunden durch Freizeit abgegolten werden

Quelle: SOEP V31, Berechnungen des WSI, 2016; zitiert nach Amlinger 2016

Damit einhergehende Lohnsteigerungen waren aufgrund des bestehenden Lohngefälles zwischen West- und Ostdeutschland sehr unterschiedlich. In Ostdeutschland erhöhten sich die Stundenverdienste in ausgewählten Branchen um knapp fünf bis über elf Prozent, während entsprechende Steigerungen in Westdeutschland zwischen zwei und knapp vier Prozent lagen (Schaubild 3).

Schaubild 3: Lohnsteigerungen der Stundenverdienste nach Branchen 2015 gegenüber Vorjahr in Prozent



Berechnungsgrundlage: Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen. Voll- und Teilzeitbeschäftigte ArbeitnehmerInnen ohne geringfügig Beschäftigte

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Verdiensterhebung, Darstellung des WSI, zitiert nach Amlinger 2016

1.3 Das Fortbestehen von Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohnniveaus deutet auf eine noch mangelnde Umsetzung des Mindestlohns hin. Verschiedene Analysen verweisen darauf, dass es 2016 weiterhin eine beträchtliche Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gab, die Stundenlöhne von unter 8,50 Euro hatten, obgleich sie mindestlohnberechtigt waren. Angaben des statistischen Bundesamtes auf Basis der Verdienststrukturerhebung gingen (auf Basis von Arbeitgeberangaben) zu diesem Zeitpunkt von noch 1,1 Millionen Beschäftigten aus (Statistischen Bundesamt 2017b). Das DIW errechnete auf Basis des SOEP, dass auch im ersten Halbjahr 2016 der vertragliche Stundenlohn von rund 1,8 Millionen anspruchsberechtigten Beschäftigten – und damit etwa sieben Prozent der Beschäftigten - noch immer unterhalb der gesetzlichen Grenze von 8,50 Euro pro Stunde lag. Wird die tatsächliche Arbeitszeit zugrunde gelegt, erhöht sich die Zahl auf 2,6 Millionen, respektive rund zehn Prozent (Burauel et al. 2017). Berechnungen des WSI beziffern die entsprechende Anzahl auf 2,7 Millionen (Pusch 2018).
In diesem Sinne besonders auffällig ist das Hotel- und Gaststättengewerbe, in dem ca. 38 Prozent der (anspruchsberechtigten) Beschäftigten nicht den Mindestlohn erhalten, gefolgt vom Einzelhandel mit ca. zwanzig Prozent. Die entsprechende Quote wird in der

Nahrungsmittelindustrie mit ca. 17 Prozent beziffert und selbst in der metallverarbeitenden Industrie erhalten ca. sieben Prozent der Beschäftigten nicht den gesetzlichen Mindestlohn. Am höchsten ist die Umgehung in privaten Haushalten mit ca. 43 Prozent der Anspruchsberechtigten (Pusch 2018). Unabhängig von der exakten Höhe der entsprechenden Zahl der Betroffenen, für die der gesetzliche Mindestlohn offenbar keine Geltung erreicht, deutet sich hier eine fehlende Durchsetzung des Mindestlohns bzw. ein Mangel an Kontrolle in den genannten Branchen an. **Für eine Gruppe von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Stärke zwischen 1,8 und 2,7 Millionen beziffert wird, gilt das Ziel des Schutzes vor unangemessen niedrigen Löhnen damit als nicht eingelöst.**

1.4 Der Niedriglohnanteil in Deutschland ist trotz Einführung des Mindestlohns nur geringfügig gesunken. Direkte Effekte sind äußerst gering. 2014 wurden 7,57 Millionen Niedriglohnbeschäftigte gezählt und 2015 7,36 Millionen. Dies entspricht einem geringen Rückgang des Anteils der Niedriglohnbeschäftigung von 21,5 auf 20,4 Prozent (Bruttel et al. 2017). Vergleichende wissenschaftliche Analysen zu Mindestlohnregelungen in Europa bestätigten für die Vergangenheit, dass nur ein schwacher Zusammenhang zwischen dem Anteil der Niedriglohnbeschäftigten und der Existenz bzw. Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns besteht (Salverda und Mayhew 2009, Bosch und Weinkopf 2013). Dies rührt daher, dass eine direkte Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verringerung der Niedriglohnbeschäftigung nur dann zu erwarten ist, wenn dessen Höhe über der Niedriglohnschwelle liegt. Dafür muss der so genannte Kaitz-Index (hier: Verhältnis von Mindestlohn zum mittleren Lohn) bei mindestens sechzig Prozent liegen – also faktisch oberhalb der Niedriglohnschwelle. 2015 wurde dies in nur wenigen europäischen Ländern erreicht. Als positives Beispiel ist Frankreich zu nennen, das einen Indexwert von 62 Prozent hat. Nicht zuletzt als Folge dieses hohen Mindestlohns lag der Niedriglohnanteil dort in 2014 bei 8,8 Prozent – und damit weit unter dem Europäischen Durchschnitt von 17,2 Prozent (Eurostat 2016). Der Kaitz-Index für Deutschland war 2015 bei 48 Prozent – womit der gesetzliche Mindestlohn zwölf Prozentpunkte unter der Niedriglohnschwelle lag[3]. **Um die relativ große Lücke zwischen Mindestlohn und Niedriglohnschwelle zu schließen, und eine direkte Verringerung des Niedriglohnanteils durch den Mindestlohn herbeizuführen, bedarf es einer stärkeren Anhebung des Mindestlohns.**

1.5 Der Anpassungsmechanismus des Mindestlohns im Sinne einer nachfolgenden Abbildung der Tariflohnentwicklung droht die Lücke zwischen Mindestlohn und Niedriglohnschwelle zu verstetigen.
Die erste Anpassung des Mindestlohns in Deutschland folgte primär dem in § 9 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes genannten Kriterium, die Tarifentwicklung nachfolgend abzubilden. Entlang der vom Statistischen Bundesamt errechneten Erhöhung der Tarifverdienste um vier Prozent zwischen 1.1. 2015 und 30. Juni 2016 wurde der Mindestlohn entsprechend um 34 Cent erhöht (Mindestlohnkommission 2016b). Damit wurde die Lücke zwischen Mindestlohn und Niedriglohnschwelle mehr oder weniger aufrechterhalten. Eine Fortsetzung dieser Praxis wird aller Voraussicht nach auch zukünftig nicht dazu bei-

[3] Aktuellere Daten des WSI beziffern den Kaitz-Index für 2016 noch niedriger mit 46,7 Prozent (Böckler Impuls 2018).

tragen, diese Lücke zu verringern. Direkte Effekte des gesetzlichen Mindestlohns zur Verringerung der Niedriglohnbeschäftigung wären damit auch mittelfristig nicht zu erwarten. **Wird die im Rahmen der Gesamtabwägung zur Anpassung des Mindestlohns (§ 9,2 MiloG) genannte Angemessenheit des Mindestschutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ambitioniert interpretiert, und zwar im Sinne eines Schutzes vor Niedriglohn, hat der gesetzliche Mindestlohn dieses Ziel bislang verfehlt. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer Veränderung der Praxis in der Gesetzesanwendung bzw. der Veränderung der Kriterien zur Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns.**

1.6 Die Armutsvermeidung bei einer Vollzeiterwerbstätigkeit, die nach dem gesetzlichen Mindestlohn bezahlt wird, ist nur eingeschränkt gegeben. Für 2015 wurde berechnet, dass ein Stundenlohn von 8,17 Euro oder monatlich 1.333 Euro Bruttoeinkommen ein Netto-Einkommen von 1.006 Euro ergibt. Unter Berücksichtigung des Erwerbstätigenfreibetrags von 300 Euro liegt das entsprechende Netto-Einkommen damit über dem für ALG II-Leistungen angenommenen Bedarf eines Singlehaushalts[4]. **Gemessen an der Anspruchsberechtigung für die Grundsicherung wurde damit das Ziel der Armutsvermeidung durch den gesetzlichen Mindestlohn ausschließlich für Einpersonenhaushalte erreicht.** Die Bedarfe von Kindern in der Familie können dabei selbst durch zwei Arbeitsverhältnisse in Vollzeit auf Mindestlohnniveau nicht gedeckt werden. Ein weiterer Aspekt, nämlich das Erreichen einer individuellen Rente oberhalb des Armutsniveaus, ist ebenfalls nicht eingelöst. Vollzeitbeschäftigung und 45 Beitragsjahre vorausgesetzt, war nach dem Stand im Jahr 2015 ein Mindestlohn von 11,94 Euro (entspricht 67 Prozent des mittleren Lohns) notwendig, um das Niveau der Mindestrente zu überschreiten. Wird das sinkende Rentenniveau mit einbezogen, muss dann bis 2028 bereits ein Stundenlohn von 17,84 Euro erzielt werden (Steffen 2015). Mit dem aktuellen Niveau des Mindestlohns wird der Anspruch aufgegeben, dass das Markteinkommen die Reproduktionskosten von Arbeitskraft im Sinne der generativen Reproduktion (die Bedarfe von Kindern im Haushalt) deckt (Pimminger 2012). **Die unmittelbare Armutssicherung durch den Mindestlohn ist lediglich für die Erwerbstätigen selbst gewährleistet. Kosten der Mindestsicherung von Kindern wie auch der Altersversorgung von Beschäftigten mit Mindestlohn werden auf den Sozialstaat verlagert.**

2. Interaktion mit der Tarifpolitik und indirekte Wirkungen des Mindestlohns auf die Löhne

Indirekte Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Anhebung der darüber liegenden Löhne ergeben sich im Wesentlichen aus der Interaktion mit der Tarifpolitik. Sogenannte Ripple Effekte werden als hoch erachtet, wenn der Mindestlohn zur Erhöhung des gesamten Tarifgitters beiträgt. Hier ist von zentraler Bedeutung, ob bzw. wie die tarifpolitischen Strategien der Akteure auf den Mindestlohn bzw. dessen Anhebung Bezug nehmen.

[4] Die mit sechzig Prozent des mittleren Netto-Haushaltseinkommens statistisch definierte Armutsgefährdungsgrenze wurde anhand der Daten des SOEP für einen Singlehaushalt in 2014 mit 1.056 Euro in ähnlicher Höhe berechnet (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016)

Gleichzeitig ist der zu erzielende Effekt von weiteren, flankierenden Regelungen bzw. Institutionen abhängig, wie beispielsweise der Repräsentativität der Tarifverträge (Grimshaw und Bosch 2013, Bosch und Weinkopf 2013). In vergleichenden wissenschaftlichen Analysen wird die relative Höhe des Mindestlohns (Gautié und Schmitt 2010, Rycx und Kampelmann 2013) und/oder der Inklusionsgrad der länderspezifischen Regelungsstrukturen, also die Repräsentativität der Tarifverhandlungen, als zentral für die Erklärung des Niedriglohnanteils angesehen (Rycx and Kampelmann 2013, Appelbaum et al. 2010). In Bezug auf die Lohnungleichheit wird sogar eine hohe Tarifbindung als wirksamer betrachtet als die singuläre Existenz eines Mindestlohns (Hayter und Weinberg 2011: Dingeldey et al 2017). In europäischen Ländern mit vergleichsweise geringen Niedriglohnanteilen, wie den skandinavischen Ländern, Frankreich und Belgien, wird dies nicht zuletzt dadurch erreicht, dass eine hohe Tarifbindung über staatliche Stützung oder Regulierung (Allgemeinverbindlicherklärung) z.T. mit einem vergleichsweise hohen Mindestlohn kombiniert wird (Schulten 2012, Visser, Hayter, und Gammarano 2015)

Auch für Deutschland zeigen Analysen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2014 in tariflich gebundenen Unternehmen mehr verdienen als in tariflich nicht gebundenen Unternehmen. In ersteren lag der durchschnittliche Stundenlohn bei 20,74 Euro und damit rund 18 Prozent höher als in nicht tarifgebundenen Unternehmen (17,52 Euro)[5] (Mindestlohnkommission 2016a, Bruttel, Baumann, und Himmelreicher 2017). Entsprechend war auch der Anteil der Niedriglohnempfänger, die bei nicht tarifgebundenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern beschäftigt waren, in 2010 mit 31 Prozent deutlich höher als der entsprechende Anteil bei tarifgebundenen Arbeitgeberinnen mit 11,9 Prozent (Statistisches Bundesamt 2012). Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro waren mit 28,3 Prozent in Ostdeutschland und 13,9 Prozent in Westdeutschland ebenfalls deutlich häufiger in Betrieben ohne Tarifbindung als in Betrieben mit Tarifbindung (mit Branchentarifvertrag nur 9,4 respektive 3,9 Prozent, und mit Firmentarifvertrag nur 3,1 bzw. 2,1 Prozent) (Mindestlohnkommission 2016a, Bruttel, Baumann, und Himmelreicher 2017). Aber auch innerhalb der tariflich geregelten Entgeltgruppen gibt es Probleme mit Niedriglöhnen bzw. Löhnen unter dem Mindestlohnniveau – konzentriert auf bestimmte Branchen und Tarifbereiche (Bispinck 2017a).
All dies verdeutlicht, dass es eine zunehmend segmentierte Lohnstruktur gibt. Diese wird einerseits durch die Dualität von Tarifverträgen und tariffreien Zonen bestimmt (Artus 2010). Andererseits gibt es innerhalb der tarifvertraglich geregelten Bereiche ebenfalls starke Diskrepanzen. Die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns bzw. dessen Interaktion mit der Tarifpolitik entwickelte sich differenziert entlang der unterschiedlichen Segmente. Vor diesem Hintergrund zeigen sich unterschiedliche Wirkungen des Mindestlohns auf branchenspezifische Tariflöhne.

[5] Im Einzelhandel wurde die entsprechende Differenz in 2010 beispielsweise auf 25-32 Prozent geschätzt (Felbermayr and Lehwald 2015). Dieser Verdienstunterschied wächst, je kleiner die Unternehmen sind. In Unternehmen ab 500 Beschäftigten dreht sich das Verhältnis allerdings um, so dass hier die nicht nach Tarif bezahlten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 2014 rund drei Prozent mehr als ihre tarifgebundenen Kolleginnen und Kollegen verdienten. In Großunternehmen waren es sogar rund zwölf Prozent mehr (Statistisches Bundesamt 2017a:37).

2.1 Die Zahl der Tarifverträge mit tariflichen Vergütungsgruppen unter 8,50 Euro hat stark abgenommen. Die Tarifpolitik hat bereits im Vorfeld auf die Einführung des Mindestlohns reagiert, indem tarifliche Grundvergütungen in Branchentarifverträgen vielfach auf mindestens 8,50 Euro angehoben wurden (siehe Tabelle 1). Damit hat auch der Anteil entsprechender Vergütungsgruppen insgesamt stark abgenommen. Gleichzeitig gewährten die Ausnahmeregelungen nach §24 MiLoG bei der Einführung des Mindestlohns für einige Branchen mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen noch einen Aufschub der Anpassung bis Januar 2017, so z.B. in der Fleischindustrie, dem Friseurgewerbe, Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Leiharbeit, Textil- und Bekleidungsindustrie sowie bei Wäschereidienstleistungen. Der Abschluss entsprechender Mindestlohntarifverträge signalisiert eine überwiegend punktuelle Wiederbelebung der Tarifpolitik in den entsprechenden Branchen, die sich vielfach durch zeitlich unterbrochene Tarifpolitik bzw. deren fehlende Flächendeckung auszeichnen. Gleichwohl waren im Januar 2017 in den relevanten vierzig Wirtschaftszweigen nur noch ein Prozent aller Vergütungsgruppen unter 8,50 Euro (Bispinck 2017a). Vergütungsgruppen unter 8,84 Euro gibt es noch sechs Prozent (Bispinck 2017b). Dass diese fortbestehen, wird damit erklärt, dass entsprechende Tarifverträge seit Jahren nicht neu verhandelt wurden oder aktuelle Verhandlungen noch nicht zu neuen Tarifverträgen bzw. deren Allgemeinverbindlicherklärung geführt haben (Bispinck 2017a). **Insgesamt hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns damit zu einer punktuellen Belebung des Tarifgeschehens und einer Anhebung tariflicher Löhne in den von Niedriglohn besonders betroffenen Branchen beigetragen.**

Tabelle 1: Tarifliche Vergütungsgruppen unter 8.50 bzw. 8,84 Euro
Anzahl und in Prozent, Stand Januar 2017

A: Entwicklung tariflicher Vergütungsgruppen unter 8,50 Euro seit 2010

	2010 (März)	2011 (Sept.)	2012 (Dez.)	2013 (Dez.)	2015 (Jan.)	2016 (Jan.)	2017 (Jan.)
Wirtschaftszweige	41	41	41	40	40	40	40
darunter mit Vergütungsgruppen unter 8,50 €	31	28	23	22	19	15	7
Vergütungsgruppen unter 8,50 € in %	16	13	11	10	6	3	1

B: tariflicher Vergütungsgruppen unter 8,84

Vergütungsgruppen	absolut	in %
unter 8,84 €	248	6
mit Branchenmindestlohn	90	2
ohne Branchenmindestlohn	158	4
8,84 € und mehr	4.232	94
insgesamt	4.480	100

Quelle: WSI-Tarifarchiv, zitiert nach Bispinck 2017a, b

2.2 Die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns im Sinne einer Interaktion mit der Tarifpolitik kann entlang verschiedener Wirkungstypen differenziert werden:

(1) Mindestlohn dominiert unterste Tariflohngruppe – mit und ohne branchenbezogenen Übergangsmindestlohntarif

Vor allem in Branchen mit Übergansregelungen nach § 24 des MiLoG bleibt die unterste Lohngruppe auch jenseits der Übergangsphase weitgehend vom gesetzlichen Mindestlohn dominiert bzw. steht in Konkurrenz zu dessen Anhebung.

In der **Fleischwirtschaft** galt ab 2014 ein Mindestlohntarifvertrag, der Ende 2015 eine Anhebung auf 8,60 Euro vorsah. Trotz einer weiteren Anhebung auf 8,75 Euro fiel dieser 2017 hinter die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zurück. Anfang 2018 wurde ein erneuter Tarifvertrag über Mindestarbeitsbedingungen abgeschlossen, der nunmehr neun Euro als Mindestentgelt vorsieht (NGG, Pressemitteilung 2. Februar 2018). Dies geht mit einer Tarifbindung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von etwa fünfzig Prozent einher (Lesch 2017). Eine ähnliche Dynamik ist auch im Bereich **Land- und Forstwirtschaft** zu beobachten (Lesch 2017; WSI Tarifarchiv 2018). Die Tarifbindung nach Beschäftigtenanteil ist dort jedoch 2014 mit 13 Prozent noch deutlich geringer (Statistisches Bundesamt 2016a). Im **Friseurhandwerk** wurde 2013 ein bundesweiter Mindestlohntarifvertrag vereinbart und damit eine Ausnahmeregelung vom gesetzlichen Mindestlohn für sieben Monate erzielt (Lesch 2017). Zu einer Erneuerung eines bundesweiten Tarifvertrages kam es danach nicht. Allein aktive Tarifregionen wie Nordrhein-Westfalen, Bayern und Schleswig-Holstein haben neue Tarifverträge abgeschlossen (WSI-Tarifarchiv 2018). Der gesetzliche Mindestlohn wurde als Grundvergütung auch in Nordrhein-Westfalen für die untersten beiden Entgeltstufen im Jahr 2017 übernommen. Die Reichweite dieser Tarifverträge ist begrenzt, da die Tarifbindung als vergleichsweise gering eingeschätzt wird (Lesch 2017).

In *Branchen ohne „Übergangsbranchenmindestlohn“* hat der gesetzliche Mindestlohn direkt zur Erhöhungen der Löhne für Beschäftigte in den untersten Tarifgruppen geführt. Dabei wurde die „Konkurrenz“ mit der Anhebung des Mindestlohns im nachfolgenden Tarifgeschehen selten überwunden. Im **Hotel- und Gaststättengewerbe** definierte der neu eingeführte gesetzliche Mindestlohn in zahlreichen Tarifgebieten unmittelbar die unterste Lohnlinie, entweder weil Tarifverträge gerade ausgelaufen waren oder die noch geltenden darunter lagen. Dies hat sich mit der Anhebung des Mindestlohns teilweise wiederholt (Lesch 2017). Tarifabschlüsse im Jahr 2017 blieben z.T. nahe am Mindestlohn (in Sachsen mit 9,05 Euro), hoben sich aber z.T. auch davon ab, z.B. in Bayern mit 10,60 Euro (Tarifarchiv 2018). Die Tarifbindung für das Gastgewerbe wird für 2014 mit zwanzig Prozent, für Beherbergung mit 32 Prozent angegeben (Statistisches Bundesamt 2016), sodass letztlich für die Mehrheit der Beschäftigten ohnehin der Mindestlohn die unterste Lohnlinie definiert. Auch in der **Systemgastronomie** (NGG, Pressemitteilung 9. Januar 2018) und der **Floristik** (Bispinck 2017a) ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Hier überschreiten z.T. selbst die im Tarifgitter für Fachkräfte angesetzten Lohngruppen nicht die Niedriglohnschwelle und/oder gelten nur für wenige Arbeitskräfte aufgrund der niedrigen Tarifbindung. Für entsprechende Branchen sind die sogenannten ripple Effekte, also die Anhebung des gesamten Tarifgitters, als indirekte Wirkung des Mindestlohns, nur bedingt erfolgreich „unangemessen niedrige Löhne“ zu vermeiden.

In den Branchen mit extrem geringem Lohnniveau hat die Einführung des Mindestlohns zu Lohnsteigerungen geführt, die im Rahmen der Tarifpolitik nur bedingt weiter „fortgesetzt" werden konnten. Im Einklang mit der oft geringen Tarifbindung ist der Mindestlohn als dominante Entlohnung für die untersten Lohngruppen bzw. als Unterfütterung für das darauf aufbauende Tarifgitter zu sehen.

(2) Tarifniveau hebt sich vom Mindestlohn ab – mit selektiver Wirkung für tarifgebundene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

In verschiedenen weiteren Branchen setzen sich die Tariflöhne deutlich vom gesetzlichen Mindestlohn ab. Die Mehrheit der Beschäftigten im untersten Lohnsegment wird jedoch aufgrund der geringen Tarifbindung auf den gesetzlichen Mindestlohn als unterste Lohnlinie verwiesen.

In der **Textil- und Bekleidungsindustrie** wurde ab 2015 ein Branchenmindestlohn eingeführt, der vor allem den nicht tarifgebundenen Betrieben die stufenweise Anpassung an den gesetzlichen Mindestlohn erleichtern sollte. Seit 2017 gilt der gesetzliche Mindestlohn von 8,84 Euro (Lesch 2017). In tarifgebundenen Unternehmen der Textilindustrie in Ostdeutschland werden ab 2017 bzw. 2018 entlang der gültigen Tarifverträge Basisentgelte von mindestens zehn Euro pro Stunde gezahlt. In Westdeutschland sind es 12 bis 13 Euro (WSI-Tarifarchiv 2018). Die Entlohnung nach Tarif ist jedoch nur für eine Minderheit garantiert, da in der Textilindustrie die Tarifbindung mit etwa 38 Prozent (Beschäftigte) angegeben wird (Statistisches Bundesamt 2016a). Im **Einzelhandel** wurden bereits vor Einführung des Mindestlohns die meisten Tariflöhne auf mindestens 8,50 Euro erhöht. Allein in einigen wenigen Regionen in Westdeutschland sowie einer in Ostdeutschland überstieg der Mindestlohn den untersten Tariflohn (WSI Tarifarchiv, 2018). In Nordrhein-Westfalen liegt die unterste Tarifgruppe mittlerweile bei etwa zehn Euro und Erhöhungen haben sich auf das gesamte Tarifgitter bezogen (Lesch/Schröder 2016; Kathmann 2017). Die Tarifbindung wird für 2014 allerdings lediglich mit 28 Prozent angeben (Statistisches Bundesamt 2016a). Dies wird nicht zuletzt dadurch begünstigt, dass von vielen regionalen Arbeitgeberverbänden die Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) zugelassen wird. **Die untersten Tariflöhne überschreiten hier das Mindestlohnniveau, können sich aber nicht so stark abheben, dass das Niedriglohnsegment klar verlassen wird. Dabei dürfte sich die in einzelnen Branchen extrem geringe Tarifbindung als hinderlich für die Anhebung der untersten Tarifgruppen erweisen, da hier ein negativer Lohnwettbewerb zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen entsteht.**

Eine etwas positivere Entwicklung ist im **Bewachungsgewerbe** zu beobachten, wo die Tarifbindung für Wach- und Sicherheitsdienste für 2014 mit 67 Prozent angeben ist (Statistisches Bundesamt 2016a). Bedeutende Lohnsteigerungen für die untersten Lohngruppen wurden hier bereits mittels Streiks bei den Lohnverhandlungen im Jahr 2013 durchgesetzt. Der gesetzliche Mindestlohn hat in verschiedenen Regionen die untersten Tarifgruppen ersetzt. Die nachfolgende Tarifentwicklung zeigt, vor allem in Nordrhein-Westfalen, eine Abhebung vom Mindestlohn. Zwischen 2012 und 2018 gab es relativ höhere Lohnsteigerungen für die untersten Lohngruppen. In Folge wurden ab 2017 zehn und seit 2018 10,16 Euro in der untersten Lohnstufe gezahlt. **Damit hat in dieser Branche eine klare Abhebung vom gesetzlichen Mindestlohn eingesetzt, während die Lohnstruktur insgesamt leicht komprimiert wurde.**

(3) Tarifniveau distanziert sich vom Mindestlohn – mit universeller Wirkung für alle Beschäftigten aufgrund eines Branchenmindestlohns

Eine Distanzierung vom gesetzlichen Mindestlohn ist in den meisten Branchen mit einem Branchenmindestlohn, also einer Allgemeinverbindlicherklärung nach § 4 AEntG für die untersten Lohngruppen zu beobachten. Die entsprechende Wirkung der untersten Tariflöhne ist hier universell, da sie für alle Beschäftigten der Branche gelten. In der **Gebäudereinigung** (Innen- und Unterhaltsreinigung) wurden daher in Westdeutschland bereits 2015 9,55 Euro als Eingangslohn für alle Beschäftigten gezahlt. In Ostdeutschland wurde 2015 der unterste Tariflohn mit dem Mindestlohn gleichgeschaltet. Bis 2017 fand eine Erhöhung auf 9,05 Euro statt, während in Westdeutschland bereits zehn Euro gezahlt wurden. Der 2018 verhandelte Tarifvertrag sieht nun erstmals vor, bis Ende 2020 einen bundeseinheitlichen Tarif einzuführen. Die unterste Lohngruppe liegt dann bei 10,80 Euro (IG Bau 2018). Die Lohndifferenzierung nach oben ist weitgehend durch den Tarifvertrag garantiert. Da der Anteil des Umsatzes der Verbandsmitglieder mit 85 Prozent des Branchenumsatzes angegeben wird, kann von einer entsprechend hohen Tarifdeckung ausgegangen werden (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks 2018). Dies ist nicht zuletzt darauf zurück zu führen, dass von dem Unternehmensverband auf das Angebot einer OT-Mitgliedschaft verzichtet wurde.

Eine ähnliche Entwicklung kann für weitere Dienstleistungsbranchen, wie etwa die **Pflege,** und vor allem weitere **Bau- und Handwerksbranchen** mit Branchenmindestlohn konstatiert werden. In den meisten Baubranchen liegen entsprechende Lohnuntergrenzen auch für die gering Qualifizierten z.T. deutlich über zehn Euro. Zudem haben vielfach Angleichungen zwischen west- und ostdeutschen Tarifgebieten bereits stattgefunden oder sind auf dem Weg (WSI Mindestlohndatenbank, Stand 25. Januar 2018). In den Branchen mit Allgemeinverbindlicherklärung nach § 4 AEntG gelten die untersten Tariflöhne für alle Beschäftigten der Branche. Da die Konkurrenz zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben als Element des „Preiswettbewerbs durch ein geringeres Lohnniveau“ eingeschränkt ist, sind auch Anreize für die Tarifflucht der Unternehmen geringer. **Daraus lässt sich schließen, dass die indirekte Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns zur Vermeidung unangemessen niedriger Löhne auf die Tariflöhne umso größer ist, je höher die Tarifbindung ist.**

(4) Tarifniveau weit über Mindestlohn – mit vergleichsweise hoher Reichweite

In den so genannten Kernindustrien, also in der Metall- und Elektroindustrie bzw. der Chemieindustrie, aber auch im öffentlichen Dienst, liegen die untersten Lohngruppen klar über dem Mindestlohn – und vielfach auch über dem Niedriglohnniveau (Dingeldey et al. 2017). Bereits 2015 wurden in Baden-Württemberg nach Tarifvertag der Metall- und Elektroindustrie in der Eingangsstufe 14,06 Euro pro Stunde gezahlt (Kathmann 2017). Danach verhandelte Lohnerhöhungen mit 2,8 Prozent galten für das gesamte Tarifgitter, so dass sich keine weiteren Verschiebungen ergaben (ibid). Die Tarifbindung in diesen Bereichen ist vergleichsweise hoch, liegt beispielsweise im Jahr 2014 bei 67 Prozent für Metallverarbeitung und Erzeugung, bei 54 Prozent im Maschinenbau und bei hundert Prozent im öffentlichen Dienst (Statistisches Bundesamt 2016a; Verdienst und Arbeitskosten 2014).

Gleichwohl sind auch in diesen Branchen Erosionstendenzen zu beobachten. Nicht zuletzt aufgrund der Gründung von OT-Verbänden im Metallbereich sinkt hier die Tarifbindung (Behrens 2013; Haipeter 2017). Selbst die Arbeitgeberseite räumt ein, dass in Zulieferbetrieben der Metallindustrie teilweise deutlich schlechtere Entlohnungsbedingungen vorherrschen als in den großen Unternehmen (Kathmann 2017: 37). **Die Lohnentwicklung in den Kernindustrien mit hoher Tarifdeckung ist damit weitgehend unbeeinflusst durch den gesetzlichen Mindestlohn. Aber in den nicht-tarifgebundenen Betrieben könnte dessen Bedeutung für die Lohnhöhe und -dynamik mittelfristig zunehmen.**

3. Schlussfolgerungen

Um das Erreichen eines angemessenen Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen weiter auszubauen, lässt die vorangegangenen Darstellungen der direkten und indirekten Wirkungen des Mindestlohns folgende Schlussfolgerungen zu:

- Um Löhne unterhalb des Mindestlohnniveaus zu vermeiden, ist eine Verbesserung der Kontrolle zur Einhaltung der Regelungen des gesetzlichen Mindestlohns notwendig.
- Die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns sollte sich stärker an der Verringerung der Differenz zur Niedriglohnschwelle (oder anderen Indikatoren eines angemessenen Lohnes) orientieren. Dabei ist zu erwägen, den Anpassungsmechanismus zu ändern, falls dieser auch bei der zweiten Erhöhung trotz guter Konjunktur- und Beschäftigungslage „lediglich“ erlaubt, den Tariflöhnen zu folgen.
- Um die indirekte Wirkung des Mindestlohns auf die Anhebung von Löhnen über die Niedriglohnschwelle zu erhöhen, sind flankierende Maßnahmen wie das Ausschöpfen und Stärken verschiedener Mechanismen zur Erhöhung der Tarifbindung relevant. Eine höhere Repräsentativität der Tariflöhne trägt nicht zuletzt dazu bei, dass die Tarifgitter – und damit auch die dort verhandelte Lohndifferenzierung – eine breitere Wirkung entfalten. Dies würde dazu beitragen, den Niedriglohnanteil in Deutschland zu senken.

Literatur

Amlinger, Marc et al. 2016. *Stellungnahme zu den bisherigen Auswirkungen des Mindestlohns und seiner zukünftigen Anpassung: Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission am 22. April 2016, IMK Policy Brief, No. Mai 2016*.

Appelbaum, Eileen, Gerhard Bosch, Jérome Gautié, Geoff Mason, G Mayhew, Wiemer Salverda, John Schmitt, und Niels C. Westergard-Nielsen. 2010. "Introduction and Overview." In *Low-Wage Work in the Wealthy World*, edited by Jérome Gautié and John Schmitt. New York: Sage Foundation.

Artus, Ingrid. 2010. "Interessenhandeln jenseits der Norm: Ein deutsch-französischer Vergleich betrieblicher Interessenvertretung in peripheren und prekären Wirtschaftssegmenten." *Industrielle Beziehungen* 17 (4):317-344.

Behrens, Martin. 2013. "Arbeitgebervergände - auf dem Weg in den Dualismus?" *WSI Mitteilungen* (7):473-481.

Belser, Patrick, und Kristen Sobeck. 2012. "At what Level should Countries set their Minimum Wages?" *International Journal of Labour Research* 4 (1):105-127.

Bispinck, Reinhard. 2017a. "Mindestlöhne und Tarifpolitik - Ergebnisse des WSI-Niedgriglohn-Monitoring." *WSI Mitteilungen* 70 (7):523-532.

Bispinck, Reinhard, ed. 2017b. *WSI Niedriglohn-Monitoring 2017. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 83*. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

Böckler Impuls. 2018. Spielraum für höheren MIndstlohn, 4/2018: 5

Bosch, Gerhard, und Claudia Weinkopf. 2013. "Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen." *WSI Mitteilungen* (6):393-404.

Bruttel, Oliver, Arne Baumann, und Ralf Himmelreicher. 2017. "Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkugnen auf die Beschäftigung." *WSI Mitteilungen* 70 (7):473-482.

Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks. 2018. *Branchenintereressen im starken Verband*. *www.die-gebaeudedienstleist.de/presse/informationen*. abgerufen am 6.02.2018

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, ed. 2016. *Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumgsbericht der Bundesregierung. Open Data. http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Open-Data/opendata.html abgerufen am 20.02.2018*.

Burauel, Patrick , Marco Caliendo, Alexandra Fedorets, Markus M. Grabka, Carsten Schröder, Jürgen Schupp, und Linda Wittbrodt. 2017. "Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter." *DIW Wochenbericht* (49):1109-1123.

Deutscher Bundestag. 2014. *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie. Drucksache 18/1558*.

Dingeldey, Irene. 2018. " Mindestlohn." In *Handbuch Sozialpolitik*, edited by Herbert Obinger and Manfred G Schmidt, forthcoming. Wiesbaden: Springer VS.

Dingeldey, Irene, Andreas Etling, Till Kathmann, und Paul de Beer. 2017. "Niedriglohnentwicklung und Lohnungleichheit im Vergleich - Der Einfluss kollektiver Akteure." WSI Mitteilungen 70 (7):499-507.

Europäische Kommission. 2017. "Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt,https:// ec-europa. eu/commission/priorities/deeper-andfairer-economic-and monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar- social rights-20 principles de."

Eurostat, ed. 2016. *Earnings Statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings_statistics; 6.02.2017*. Brüssel: Eurostat.

Felbermayr, Gabriel , und Sybille Lehwald. 2015. "Tarifbindung im Einzelhandel: Trends und Lohneffekte." *Ifo Schnelldienst* 68 (11):33-40.

Gautié, Jérome, und John Schmitt. 2010. *Low-Wage Work in the Wealthy World*. New York: Sage Foundation.

Grimshaw, Damian, und Gerhard Bosch. 2013. "The Intersection between Minimum Wage and Collective Bargaining Institutions." In *Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations*, edited by Damian Grimshaw, 50-80. New York /London: Routledge.

Haipeter, Thomas. 2017. *Lohnfindung und Lohnungleichheit in Deutschland. IAQ-Report 01/2017*. Dusiburg: Universität Duisburg.

Hayter, Susan, and Bradley Weinberg. 2011. "Mind the Gap: Collective Bargaining and Wage Inequality." In *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiatng for Social Justice*, edited by Susan Hayter, 136-186. Cheltenham: Elgar Publishing.

IG BAU. 2018. *http://sauberkeit-braucht-zeit.de/tariflohntabelle-2018-2020-fuer-die-gebaeude-reinigung/*; abgerufen am 6.02.2018

ILO. 2017. "How to define a minimum wage? http://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/lang--en/index.htm; download 23.10.2017."

Lesch, Hagen. 2017. *Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen. IW-Reüprt 13/2017*: Institut der deutschen Wirtschaft.

Mindestlohnkommission. 2016a. Erster Bericht zu den Auswirkungen des gestzlichen Mindest-lohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngsetz, Berlin.

Mindeslohnkommission. 2016b. *Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 28. Juni 2016*

NGG Pressemitteilung vom 2. Februar 2018.

Pimminger, Irene. 2012. *Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern*. Berlin: Agentur für Gleichstellung im ESF.

Pusch, Toralf. 2018. *Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen. Policy Brief WSI · 01/2018*. Düsseldorf: WSI.

Rycx, Francois, und Stephan Kampelmann. 2013. *Who earns Minimum Wages in Europe? New Evidence Based on Houshehold Surveys. CEB Working Paper No 13/002*. Université Libre de Bruxelles.

Salverda, Wiemer, und Ken Mayhew. 2009. "Capitalist Economies and Wage Inequality." *Oxford Review of Economic Policy* 25 (1):126-154.

Schulten, Thorsten. 2012. "Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa." *WSI Mitteilungen* 65 (7):485-495.

Schulten, Thorsten, and Torsten Müller. 2017. "Living Wages - normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn." *WSI Mitteilungen* 70 (7):507-515.

Statistisches Bundesamt. 2012. Pressemitteilung vom 10. September 2012 – 308/12. *https://www.destatis.de/DE/PresseService/.../niedriglohn/pm_niedriglohn_PDF.pdf*

Statistisches Bundesamt. 2016a. *Verdienste und Arbeitskosten. Tarifbindung in Deutschland 2014.*

Statistisches Bundesamt. 2016b. Trend gestoppt: Lohnspreizung nicht weiter gewachsen. Pres-semitteilung Nr. 322 vom 14.09.2016. *https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/09/PD16_322_621.html.*

Statistisches Bundesamt. 2017a. *Verdienste auf einen Blick, 2017*. Berlin: Destatis.

Statistisches Bundesamt. 2017b. *Verdiensterhebung 2016*, S. 29, Tabelle 9 (erschienen am 14. Juni 2017)

Steffen, Johannes. 2015. *Ein Mindestlohn für Arbeit und Rente. Erforderliche Höhe eines existenzsichernden Mindestlohns. Portal Sozialpolitik. http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/mindestlohn-fuer-arbeit-und-rente. abgerufen am 20.02*.

Visser, Jelle, Susan Hayter, und Rosina Gammarano. 2015. *Trends in Collective Bargaining Coverage: Stability, Erosion or Decline? Policy Brief no 1*. Geneva: ILO.

Dr. Heiner Fechner und Prof. Dr. Eva Kocher, Juristische Fakultät, Europa-Universität Viadrina

Schriftliche Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Arbeitsrecht Dr. Heiner Fechner, Hamburg; Prof. Dr. Eva Kocher, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Stellungnahme „Rechtspraxis und Anpassungsbedarf beim gesetzlichen Mindestlohn“

Aus juristischer Perspektive stellen sich hinsichtlich der Auswirkungen des Mindestlohngesetzes auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer_innen und faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen vor allem Fragen in Bezug auf die Auslegung des Gesetzes und Instrumente zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Regeln.

Der folgende Beitrag beleuchtet exemplarisch einige zentrale Probleme der Rechtspraxis zum MiLoG. Er baut auf den Hintergrund eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zu Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen auf, an dem die Verfasser_innen beteiligt waren, wie auch auf Erfahrungen des Erstautors aus der anwaltlichen Praxis. Dabei werden eher Anstöße für die Debatte gegeben werden als bereits fertig durchdachte Konzepte vorgestellt. Inhaltlich diskutiert werden im Folgenden vor allem Fragen der Transparenz der gesetzlichen Regelung, Risikofaktoren für Verletzungen des Mindestlohngesetzes, Probleme der gerichtlichen und außergerichtlichen Durchsetzbarkeit sowie abschließend wettbewerbsrechtliche Aspekte.

1. Transparenz der Anrechenbarkeit von Leistungen

Ein zentraler juristischer und rechtspolitischer Streitpunkt seit Einführung des Mindestlohngesetzes ist die Anrechenbarkeit von Zulagen und anderen Leistungen des Arbeitgebers auf den Mindestlohn.

a) Erwartungen von Gesetzgeber und Öffentlichkeit

In der öffentlichen Meinung hatte sich nach Verabschiedung des MiLoG schnell eine Vorstellung durchgesetzt, dass der Mindestlohn eine Art stundenbezogenes Mindest-Basisentgelt bei „Normaltätigkeit“ im Arbeitsverhältnis darstelle. Zulagen, Zuschläge und Sonderzahlungen, so die vielfach auch in der Presse geäußerte Auffassung, seien zusätzlich zum Mindestlohn zu zahlen und berechneten sich im Zweifel auch nach diesem. So sah die Süddeutsche u.a. in der arbeitgeberseitigen Anrechnung von Feiertagszuschlägen oder Weihnachtsgeld auf den Mindestlohn unter Verweis auf Bundesarbeitsministerin Nahles

offensichtliche Gesetzesverstöße;[1] Spiegel-Online betrachtete die Anrechnung von Zuschlägen für Überstunden, Sonntagsarbeit sowie Qualitätsprämien auf den Mindestlohn als „Umgehungsstrategien“.[2] Eine insbesondere auf Seiten der Arbeitnehmer_innen weit verbreitete öffentliche Erwartung bei Einführung des MiLoG lässt sich so zusammenfassen, dass sämtliche vertraglich vereinbarten Zulagen, Zuschläge und Sonderzahlungen neben dem Mindestlohn zu zahlen seien.

Diese öffentliche Meinung lässt sich auch auf entsprechende Äußerungen der Verantwortlichen im Gesetzgebungsverfahren zurückführen. Bundesregierung[3] sowie Regierungsfraktionen im Bundestag[4] äußerten im Gesetzgebungsprozess unter Hinweis auf Rechtsprechung des EuGH die Erwartung, dass nur solche Zahlungen des Arbeitgebers als Bestandteile des Mindestlohns anzuerkennen seien, die nicht das Verhältnis zwischen der Leistung des Arbeitnehmers und der von ihm erhaltenen Gegenleistung veränderten. Sie sahen vor diesem Hintergrund die Anrechenbarkeit anders als der Bundesrat. Daher seien Zahlungen nicht auf den gesetzlichen Mindestlohn anrechenbar, die Arbeitnehmer_innen als Ausgleich für zusätzliche Leistungen erhielten, wenn sie auf Verlangen des Arbeitgebers ein Mehr an Arbeit oder Arbeitsstunden unter besonderen Bedingungen leisteten. Sonntags-, Feiertags-, Nachtarbeits-, Schichtarbeits- oder Überstundenzuschläge seien daher nicht anrechenbar auf den Mindestlohn. Gleiches gelte für Zuschläge, die voraussetzen, dass die Arbeitnehmer_innen unter besonders unangenehmen, beschwerlichen, körperlich oder psychisch besonders belastenden oder gefährlichen Umständen arbeiteten, wie zum Beispiel im Fall der Schmutz- oder Gefahrenzulagen, oder auch bei Akkord- oder Qualitätsprämien.[5]

Diese Stimmen beriefen sich dabei vor allem auf zwei einschlägige Entscheidungen des EuGH, die Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz und die Auslegung der u.a. Mindestlohnvorschriften erfassenden Entsenderichtlinie 96/71/EG betrafen. In dem Verfahren „Kommission ./. Deutschland“ hatte der EuGH entschieden, dass Zulagen und Zuschläge, die nicht durch die Rechtsvorschriften oder Praktiken eines Mitgliedstaats als Bestandteile des Mindestlohns definiert würden und die das Verhältnis zwischen der Leistung des Arbeitnehmers und der von ihm erhaltenen Gegenleistung veränderten, nicht aufgrund der

---

[1] „Jauch-Talk zum Mindestlohn. In der ideologischen Blase“, SZ vom 2.3.2015, http://www.sueddeutsche.de/medien/jauch-talk-zum-mindestlohn-in-der-ideologischen-blase-1.2371541 (Abruf 18.03.2018).

[2] Spiegel-Online vom 15.9.2015, „Umgehungsstrategien der Arbeitgeber. Popcorn statt Mindestlohn“, http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/mindestlohn-die-umgehungsstrategien-der-arbeitgeber-a-1053039.html (Abruf 18.03.2018)

[3] BT-Drs. 18/1558, S. 67.

[4] BT-Drs. 18/2010 (neu), S. 15.

[5] Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates in der Anlage zur Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/1558, S. 67.

Richtlinie 96/71/EG als Bestandteile des Mindestlohns betrachtet werden könnten.[6] Nach Auffassung des EuGH ist es „nämlich völlig normal, dass der Arbeitnehmer, der auf Verlangen des Arbeitgebers ein Mehr an Arbeit oder Arbeitsstunden unter besonderen Bedingungen leistet, einen Ausgleich für diese zusätzliche Leistung erhält, ohne dass dieser bei der Berechnung des Mindestlohns berücksichtigt wird.“[7] Diese Auffassung bestätigte der EuGH in der Entscheidung Isbir (C-522/12) vom 7.11.2013[8] – allerdings ohne sich konkret umfassend dazu zu äußern, für welche Zulagen und Zuschläge dies im Einzelnen der Fall sein sollte.

b) Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Anrechenbarkeit

Das Bundesarbeitsgericht hat diese Rechtsprechung aber anders konkretisiert, als von weiten Teilen der Politik und Öffentlichkeit erwartet. Es geht vielmehr von einer weitgehenden Anrechenbarkeit aus, die den größten Teil der Zulagen und Sonderzahlungen erfasse. Das Bundesarbeitsgericht vertritt seit 2016 in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass grundsätzlich alle Entgeltzahlungen des Arbeitgebers den Mindestlohnanspruch erfüllen, die sich als Gegenleistung für die erbrachte Arbeit darstellen, es sei denn, dass der Arbeitgeber sie ohne Rücksicht auf eine tatsächliche Arbeitsleistung erbringt oder dass sie auf einer besonderen Zweckbestimmung beruhen, wie z. B. der Nachtzuschlag nach § 6 Abs. 5 ArbZG.[9]

Das Bundesarbeitsgericht beruft sich hierfür auf die im Februar 2015 ergangene Entscheidung des EuGH in der Sache „Sähköalojen ammattiliitto“.[10] Der EuGH hatte hier unter ausdrücklichem Hinweis auf die Fortführung seiner bisherigen, in den Entscheidungen Kommission/Deutschland und Isbir entwickelten Rechtsprechung betont, dass die nationalen Regelungen über Mindestlöhne transparent, und damit zugänglich und klar sein müssten. Eine Abkehr von seiner bisherigen Rechtsprechung beabsichtigte der EuGH damit nicht.[11] Das BAG schließt jedoch aus der Transparenzforderung des EuGH und aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Anrechnungsregelung in § 1 Abs. 1 MiLoG, dass alle im Gegenseitigkeitsverhältnis stehenden Geldleistungen des Arbeitgebers geeignet seien, den Mindestlohnanspruch der Arbeitnehmer_innen zu erfüllen, also – unter Berücksichtigung der Fälligkeitsregelungen – unwiderruflich gezahltes Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Zuschläge

---

[6] EuGH, Urteil vom 14. April 2005 – C-341/02 –, Rn. 39.

[7] EuGH, Urteil vom 14. April 2005 – C-341/02 –, Rn. 40.

[8] EuGH, Urteil vom 07. November 2013 – C-522/12 –, Rn. 39.

[9] BAG, Urteil vom 25. Mai 2016 - 5 AZR 135/16 - Rn. 32.

[10] EuGH, Urteil vom 12. Februar 2015 – C-396/13 –, Rn. 44, juris.

[11] EuGH, Urteil vom 12. Februar 2015 – C-396/13 –, Rn. 36, juris

für Überstunden, Sonn- und Feiertagsarbeit,[12] Wechselschichtzulagen und Leistungsprämien,[13] Zuschläge für Arbeit an Sonn- und Feiertagen,[14] Zusatzprämien für Sonderleistungen wie Prämien für Näharbeiten für Verkäufer_innen,[15] akkordabhängige Leistungszulagen[16] oder auch sonstige Prämien wie beispielsweise Anwesenheitsprämien.[17] Sonderzahlungen seien anrechnungsfähig, soweit sie vorbehaltlos und unwiderruflich geleistet werden.[18] Etwas anderes gelte nur dann, wenn den Sonderzahlungen aufgrund ihrer Zweckbestimmung nicht der Charakter einer Gegenleistung für die geleistete Arbeit zukomme, wie beispielsweise im Fall des Urlaubsgeldes.[19] Ebenfalls nicht anrechenbar seien vermögenswirksame Leistungen, die nicht dazu bestimmt sind, den laufenden Lebensunterhalt zu bestreiten.[20]

(Zu beachten bleibt, dass Sonderzahlungen nur im Rahmen der Fälligkeitsbestimmungen des § 2 MiLoG anrechenbar sind, und damit regelmäßig nur für den Monat der Zahlung und den vorhergehenden Monat. Werden vorbehaltlos und unwiderruflich zu leistende Sonderzahlungen auf monatlich zu einem Zwölftel gezahlt, sind sie entsprechend mindestlohnwirksam.[21])

c) Klarheit und Transparenz der Regelung

Sowohl der EuGH als auch das BAG stellen für ihre Aussagen entscheidend darauf ab, dass der Gesetzgeber im Hinblick auf die Anrechenbarkeit einen Spielraum habe. Das BAG betont zur Begründung ausdrücklich das Fehlen einer den Normtext konkretisierenden Regelung.[22] Angesichts des Verständnisses, das Politik und Öffentlichkeit vom Normtext hatten, stellt sich die Frage, ob die Regelung ausreichend klar und transparent ist.

---

[12] BAG, Urteil vom 25. Mai 2016 – 5 AZR 135/16.

[13] BAG, Urteil vom 21.12.2016 – 5 AZR 374/16.

[14] BAG, Urteil vom 24.5.2017 – 5 AZR 431/16.

[15] BAG, Urteil vom 6.9.2017 – 5 AZR 441/16.

[16] BAG, Urteil vom 6.9.2017 – 5 AZR 317/16.

[17] BAG, Urteil vom 11.10.2017 – 5 AZR 621/16; BAG, Urteil vom 8.11.2017 – 5 AZR 692/16.

[18] BAG, Urteil vom 25. Mai 2016 – 5 AZR 135/16 –, BAGE 155, 202-214.

[19] BAG, Urteil vom 20. September 2017 – 10 AZR 171/16 –, NZA 2018, 53-56.

[20] EuGH, Urteil vom 07. November 2013 - C-522/12 - Rn. 44, juris = NZA 2013, 1359; BAG, Urteil vom 16. April 2014 - 4 AZR 802/11 -, NZA 2014, 1277; in Bezug auf das MiLoG liegt hier bislang nur obergerichtliche Rechtsprechung vor: Landesarbeitsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 31. Januar 2017 – 5 Sa 28/16.

[21] BAG, Urteil vom 25. Mai 2016 – 5 AZR 135/16 –, BAGE 155, 202-214.

[22] BAG, Urteil vom 21. Dezember 2016 – 5 AZR 374/16 –, BAGE 157, 356-361, Rn. 21.

In der internationalen Forschung zu Mindestarbeitsbedingungen wird einmütig die große Bedeutung von Klarheit und Transparenz der Regelungen für deren Wirksamkeit betont.[23] Denn nur so kann Unsicherheit und Streit über die seitens der Arbeitgeber zu beachtenden Basisregelungen des Arbeitsverhältnisses verhindert werden. Transparenz bedeutet, dass für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer_innen gleichermaßen eindeutig erkennbar ist, wie der Mindestlohn berechnet wird und welche Arbeitgeberleistungen ggf. darauf anzurechnen sind.[24] Auch der EuGH wies in der Entscheidung „Sähköalojen ammattiliitto“ im Februar 2015 darauf hin, dass im Hinblick auf die unionsweit einheitliche Auslegung Regelungen über Mindestlöhne stets darauf zu prüfen seien, ob sie auch den Anforderungen an die Transparenz entsprächen, was insbesondere bedeute, dass sie zugänglich und klar sein müssten.[25]

Legt man diesen Maßstab zugrunde, hat sich die Bestimmung in § 1 Abs. 1 MiLoG („Arbeitsentgelt mindestens in Höhe des Mindestlohns“) als unglücklich erwiesen. Denn die ausgesprochen knappe Regelung enthält keine Klarstellung in Bezug auf die Anrechenbarkeit von Leistungen. Die Erwartungen an die Auslegung der Norm gingen daher von Beginn an stark auseinander; zwischen vollständiger Anrechenbarkeit sämtlicher und Ausschluss jeglicher Anrechenbarkeit von Zulagen und Sonderzahlungen wurde im öffentlichen und, mit Einschränkungen, auch rechtswissenschaftlichen Diskurs nicht zuletzt vor dem Hintergrund der divergierenden Auffassungen von Bundesregierung und Bundesrat praktisch alles vertreten. Hier hat das Bundesarbeitsgericht eine Rechtsprechung entwickelt, die den nicht zuletzt vom Gesetzgeber geweckten Erwartungen widerspricht und damit Transparenzprobleme aufwirft, obwohl sie gerade Transparenz sicherstellen soll.

Die Kritik des Bundesarbeitsgerichts, der gesetzlichen Regelung in § 1 Abs. 1 MiLoG fehle es an Klarstellung der Kriterien für die Anrechenbarkeit von Leistungen,[26] ist zutreffend. Dem Gesetzeswortlaut ist nicht zu entnehmen, wie mit leistungsabhängiger Bezahlung (Akkord-, Stücklohn; belastungs- und leistungsabhängige Zulagen usw.) zu verfahren ist.[27] Allerdings ist dem Mindestlohngesetz explizit auch nicht zu entnehmen, dass vermögenswirksame Leistungen, Nachtzuschläge oder Urlaubsgeld nicht anrechenbar ist.

Der EuGH forderte in seinem Urteil „Sähköalojen ammattiliitto“ vom 12. Februar 2015, dass Mindestlohnregeln „den Anforderungen an die Transparenz entsprechen, was insbesondere bedeutet, dass sie zugänglich und klar sein müssen.“[28] Nach dem Vorgesagten genügt die

---

[23] Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia; Kalina, Thorsten, Mindestlöhne in Deutschland, Bonn, 2009, S. 50; Schulten, in: Schulten u.a., Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Bottrop 2014, S. 40, 47.

[24] Ebd.

[25] EuGH, Urteil vom 12. Februar 2015 – C-396/13 –, Rn. 44, juris.

[26] BAG, Urteil vom 21. Dezember 2016 – 5 AZR 374/16 –, BAGE 157, 356-361, Rn. 21.

[27] Vgl. BAG, Urteil vom 21. Dezember 2016 – 5 AZR 374/16 –, BAGE 157, 356-361, Rn. 21.

[28] EuGH, Urteil vom 12. Februar 2015 (Sähköalojen ammattiliitto) – C-396/13 –, Rn. 40 und 44.

gesetzliche Regelung diesem Kriterium allenfalls unzureichend. Daher bedarf es nach unserem Dafürhalten einer Überarbeitung, die die ursprünglichen Vorstellungen des Gesetzgebers aufgreift. Die Annahme des Gesetzgebers, dass vor dem Hintergrund älterer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kein Bedürfnis für eine detailliertere Regelung bestehe, hat sich nicht bewahrheitet.

Sinnvoll erscheint es hier, den Begriff der „Normalleistung“ aufzugreifen, um klarzustellen, dass Leistungen des Arbeitgebers für Gegenleistungen, die in qualitativer oder quantitativer Hinsicht über das vertraglich geschuldete Mindestmaß hinausgehen, nicht auf den Mindestlohn anrechenbar sind.[29]

2. Berücksichtigungsfähige Arbeitszeiten

Bei Einführung des Mindestlohngesetzes bestand Streit, ob für die auf dem Arbeitsmarkt vielfach schlechter als die Normaltätigkeit bezahlte Bereitschaftszeit ebenfalls der Mindestlohn gezahlt werden muss.[30] In zwei Entscheidungen vom 29.6.2016[31] und 11.10.2017[32] hat das Bundesarbeitsgericht geklärt, dass Mindestlohn nicht nur für Zeiten des aktiven Einsatzes im Betrieb („Vollarbeit“), sondern auch für Bereitschaftszeiten („Arbeitsbereitschaft“, „Bereitschaftsdienst“) zu zahlen ist. Bei Bereitschaftszeiten muss sich der Arbeitnehmer an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort (innerhalb oder außerhalb des Betriebs) bereithalten, um im Bedarfsfalle die Arbeit aufzunehmen. Bei der Arbeitsbereitschaft hat der Arbeitnehmer von sich aus tätig zu werden, beim Bereitschaftsdienst „auf Anforderung“ des Arbeitgebers.[33] Sie unterscheiden sich von der Rufbereitschaft, die voraussetzt, dass der Arbeitnehmer nicht gezwungen ist, sich am Arbeitsplatz oder einer anderen vom Arbeitgeber bestimmten Stelle aufzuhalten, sondern - unter freier Wahl des Aufenthaltsorts - lediglich jederzeit erreichbar sein muss, um auf Abruf des Arbeitgebers die Arbeit alsbald aufnehmen zu können.[34]

Das Bundesarbeitsgericht hat bereits vor Inkrafttreten des MiLoG festgestellt, dass Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst sind nicht nur arbeitsschutzrechtlich Arbeitszeit darstellen, sondern zugleich vergütungspflichtige Arbeit. Denn dazu zählt nicht nur jede Tätigkeit, die als solche der Befriedigung eines fremden Bedürfnisses dient, sondern auch

---

[29] Vgl. BAG, Urteil vom 21. Dezember 2016 – 5 AZR 374/16 –, BAGE 157, 356-361, Rn. 21.

[30] Vgl. z.B. Anmerkung Wank zu AP Nr 2 zu § 1 MiLoG; Bross, EWiR 2016, 741-742.

[31] BAG, Urteil vom 29.6.2016 – 5 AZR 716/15, BAGE 155, 318-325.

[32] BAG, Urteil vom 11.10.2017 – 5 AZR 591/16, NJW 2018, 489-491.

[33] BAG, Urteil vom 19. November 2014 – 5 AZR 1101/12 –, BAGE 150, 82-87, Rn. 16.

[34] BAG, Urteil vom 19. November 2014 – 5 AZR 1101/12 –, BAGE 150, 82-87, Rn. 18; EuGH, Entscheidung vom 3. Oktober 2000 - C-303/98 - [Simap] Rn. 50.

eine vom Arbeitgeber veranlasste Untätigkeit, während derer der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz oder einer vom Arbeitgeber bestimmten Stelle anwesend sein muss und nicht frei über die Nutzung des Zeitraums bestimmen kann, er also weder eine Pause noch Freizeit hat.[35]

Die Entscheidungen konnten nicht wirklich überraschen, weil die Feststellung der Mindestlohnpflichtigkeit von Bereitschaftszeiten zuvor bereits in Bezug auf den Pflegemindestlohn nach der Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Pflegebranche[36] gefällt worden war. Allerdings war und ist die Feststellung, dass auch Bereitschaftszeiten eine mindestentgeltpflichtige Zeitstunde iSd. § 1 Abs. 2 MiLoG darstellt, keineswegs unumstritten.[37] Hintergrund für die Kritik ist, dass in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts teilweise unscharf generalisierend in vergütungsrechtlicher Hinsicht zwischen Arbeitszeit und Bereitschaftszeit unterschieden wurde. Bereitschaftszeit wurde hier gelegentlich auch ausdrücklich von Arbeitszeit an sich bzw. dem Erbringen von Arbeitsleistung unterschieden.[38] Angesichts der Tatsache, dass (wie auch beim Pflegemindestlohn) das MiLoG im Hinblick auf Art der Arbeitsleistung keinen Unterschied macht und Arbeitnehmer_innen hinsichtlich Aufenthaltsort und zeitlicher Dispositionsfähigkeit auch bei Bereitschaftszeiten fremdbestimmt sind, ist die Entscheidung zutreffend und zu begrüßen.

3. Typische Risikofaktoren im Niedriglohnsektor für Rechtsverletzungen

Die Rechtsprechung befasst sich nur mit einem verschwindend geringen Teil der Verletzungen des Mindestlohngesetzes, wie nicht zuletzt die relativ geringen Klagezahlen im Kontrast zu empirisch gemessenen Mindestlohnverstößen erkennen lassen.[39] Um die Wirksamkeit außergerichtlicher Instrumente und gerichtlicher Rechtsbehelfe zu untersuchen, ist ein Blick auf Risikofaktoren förderlich, die die Wahrscheinlichkeit von

---

[35] BAG, Urteil vom 20. April 2011 - 5 AZR 200/10 - Rn. 21; BAG, Urteil vom 19. November 2014 – 5 AZR 1101/12 –, BAGE 150, 82-87, Rn. 16.

[36] BAnz. 2010 Nr. 110 S. 2571.

[37] Ablehnend z.B. Boemke, jurisPR-ArbR 7/2015 Anm. 2; Anmerkung Wank in AP MiLoG § 1 Nr. 2 (zu BAG vom 29.06.2016 - 5 AZR 716/15).

[38] BAG, Urteil vom 22. November 2000 – 4 AZR 612/99 –, NZA 2001, 451-453; ähnlich BAG, Urteil vom 05. Juni 2003 – 6 AZR 114/02 –, NZA 2004, 164-170.

[39] Vgl. Burauel, P. u.a. (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, in: DIW-Wochenbericht Nr. 49: 1109-1123.

Mindestlohnverstößen erhöhen. Unter Risikofaktoren werden hier rechtliche oder tatsächliche Bedingungen verstanden, die Mindestlohnverstöße erleichtern oder wahrscheinlicher machen.

a) Besonders gefährdete Gruppen

Ein Risikofaktor, auf den der Gesetzgeber kurzfristig wenig Einfluss hat, ist die Marginalisierung bestimmter Gruppen von Arbeitnehmer_innen auf dem Arbeitsmarkt. Geringe berufliche Qualifikationen[40], Migrationshintergrund, Behinderung[41], der Status Alleinerziehender, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit usw. machen sozial verwundbar[42] und führen schlimmstenfalls zu Exklusion.[43] Soziale Verwundbarkeit bzw. Marginalisierung und Exklusion erhöhen das Risiko, Opfer von Verstößen gegen das MiLoG zu sein. Dies zeigt insbesondere die Verbreitung von Minijobs unter diesen Gruppen; da Minijobs nicht selten gezielt zur Lohnkostenersparnis eingesetzt werden, war bei diesen schon vor Einführung des Mindestlohns eine Verletzung von Arbeitnehmerschutzrechten überdurchschnittlich häufig beobachtet worden,[44] Gerade Geringqualifizierte und Arbeitnehmer_innen mit Migrationshintergrund wie auch diverse andere marginalisierte soziale Gruppen sind zudem besonders gerichtsfern und, nicht zuletzt aufgrund fehlenden kulturellen und sozialen Kapitals nur selten in der Lage, ihre Ansprüche gerichtlich durchzusetzen.

b) Unternehmen in der ökonomischen (Branchen-) Peripherie

Ein zweiter Risikofaktor ist die Position eines Unternehmens in der jeweiligen Branche. Der Risikofaktor lässt sich hier, bezogen auf die privatwirtschaftliche Ökonomie insgesamt sowie auf die verschiedenen Branchen, in den Begriffen von Zentrum und Peripherie beschreiben. Etablierte, vielfältig eingebundene, im Zentrum der jeweiligen Branche stehende Unternehmen sind im Hinblick auf Mindestlohnverstöße in der Regel selbst dann eher unauffällig, wenn ein Großteil ihrer abhängig Beschäftigten im Niedriglohnsektor tätig ist. Wenn der Schutz des eigenen Rufs von erheblichem Interesse ist und Compliance- sowie

---

[40] Vgl. Giesecke/Heisig, Zunehmende Arbeitsmarktrisiken für Geringqualifizierte – Herausforderungen und Handlungsoptionen, WSI-Mitteilungen 1/2011.

[41] Pieper/Mohammadi, Partizipation mehrfach diskriminierter Menschen am Arbeitsmarkt Ableism und Rassismus – Barrieren des Zugangs, in: Wansing/Westphal (Hrsg.), Behinderung und Migration, Wiesbaden 2014, S. 221 ff.

[42] Castel, Die Metamorphosen der sozialen Frage, Konstanz 2000.

[43] Kronauer, Inklusion - Exklusion: eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart, in: Kronauer (Hrsg.), Inklusion und Weiterbildung: Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart, Bielefeld 2009, S. 24-58.

[44] Vgl. Pusch/Seifert, WSI Policy-Brief 01/2017; Pusch/ Seifert, Unzureichende Umsetzung des Mindestlohns bei Minijobbern, Wirtschaftsdienst, Vol. 97(3-2017), S. 187-191.

Rechtsabteilungen für die Einhaltung der rechtlichen Rahmenregelungen sorgen, sind Verletzungen des Mindestlohngesetzes atypisch. Ganz anders ist das an der Peripherie der Branchen, bei kleinen, neu gegründeten, schwach verankerten Unternehmen. Je kleiner und weniger etabliert ein im Niedriglohnsektor aktives Unternehmen ist, je stärker es auf geringqualifizierte Arbeit angewiesen ist, desto größer ist die Gefahr von Mindestlohnverstößen. Denn hier ist kein Ruf zu schützen, hier achten Anteilseigner nicht auf die Höhe der Rückstellungen, hier existiert regelmäßig keine unternehmensinterne Compliance-Abteilung, und die eigene Marginalität hinsichtlich des Marktzugangs steigert den Kostendruck.

c) Fehlender Betriebsrat

Ein zentraler Risikofaktor für Verstöße gegen das MiLoG ist das Fehlen eines Betriebsrats. Denn der Betriebsrat ist typischerweise die innerbetriebliche Anlaufstelle für Beschwerden der Belegschaft z.B. im Hinblick auf unbezahlte Mehrarbeit; die Überwachung der zugunsten der Arbeitnehmer_innen geltenden Gesetze gehört gem. § 80 Abs. 1 BetrVG zu den Aufgaben des Betriebsrats, dem zudem gem. § 87 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BetrVG ein Mitbestimmungsrecht im Hinblick auf die zentralen Regelungen zur Arbeitszeit mit Ausnahme der Gesamtdauer der regelmäßigen Arbeitszeit zukommt.

d) Fehlende und fehlerhafte Arbeitszeitaufzeichnungen

Zuletzt liegt ein wichtiger Risikofaktor in den Arbeitszeitaufzeichnungen. Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Bestimmungen des MiLoG in den Entgeltabrechnungen „auf dem Papier“ zwar überwiegend eingehalten werden.[45] Arbeitszeitaufzeichnungen fehlen jedoch z.T. oder sind fehlerhaft, so dass Verstöße gegen das MiLoG, bei denen Arbeitnehmer_innen nicht das ihnen gesetzlich zustehende Entgelt erhalten, nicht sichtbar werden. Fehler können sich daraus ergeben, dass geleistete Überstunden, notwendige Rüstzeiten, Vorbereitungsarbeiten, Zeiten für Aufräumarbeiten, Zeiten von Bereitschaftsdiensten usw. nicht erfasst werden oder dass bei effektiver Arbeitsleistung automatisch Pausen abgezogen werden.

Die Wahrscheinlichkeit für solche Fehler/Verstöße sinkt, je mehr Zeug_innen anwesend sind, je stärker die Arbeitszeit technisch bzw. elektronisch automatisiert erfasst wird, je stärker sie reguliert ist und Unsicherheitsfaktoren beseitigt sind. Besonders risikoreich sind hingegen Vertrauensarbeitszeit im Niedriglohnsektor, mobile Tätigkeiten sowie sonstige individuelle bzw. aufsichtsarme Arbeitszeiten.[46] Ein erhebliches Problem stellt auch die vielfach beobachtete Reduzierung der vertraglichen Arbeitszeit bei gleichbleibendem Entgelt – und

---

[45] Zu diesem Befund kommen übereinstimmend die im Rahmen des Forschungsprojekts zu Kontrolle und Durchsetzung von Arbeitsbedingungen interviewten Praktiker_innen.

[46] Vgl. dazu Schrader/Novak, Die Dokumentationspflicht nach dem Mindestlohngesetz, NJW 2015, 1783 ff.

gleichbleibenden Arbeitsmengen dar.[47] Einzelne Arbeitgeber_innen vereinbaren Teilzeitverträge, lassen dann jedoch regelmäßig jedoch mehr Arbeit verrichten.

Praxen der Leistung unbezahlter Überstunden im Niedriglohnsektor werden durch die Rechtsprechung des BAG zur Darlegungs- und Beweislast bei Überstundenprozessen sowie die gesetzlichen Regelungen zum Urlaubsentgelt sowie zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall erleichtert. Verlangt der/die Arbeitnehmer_in gestützt auf § 612 I BGB die Vergütung von Überstunden, treffen ihn/sie die Darlegungs- und Beweislast dafür, über die vereinbarte Normalarbeitszeit hinaus gearbeitet zu haben und dass die Leistung von Überstunden vom Arbeitgeber veranlasst worden oder sie ihm zumindest zuzurechnen ist.[48] Wird die regelmäßige Arbeitszeit im schriftlichen Arbeitsvertrag niedriger angesetzt als tatsächlich gelebt, liegt auch hier die Darlegungs- und Beweislast über die tatsächliche Vereinbarung einer höheren Arbeitszeit auf Arbeitnehmerseite. Bei der Bemessung des Urlaubsentgelts gemäß § 11 Abs. 1 BUrlG ist der für Überstunden gezahlte Arbeitsverdienst nicht zu berücksichtigen. Gleiches gilt gem. § 4 Abs. 1a EFZG bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall.

4. Gerichtliche und außergerichtliche Durchsetzbarkeit von Mindestlohnansprüchen

Die Darstellung von Risikofaktoren macht deutlich, dass der – außergerichtlichen wie gerichtlichen – Durchsetzbarkeit von Rechten gerade im Hinblick auf bestimmte Gruppen von Arbeitnehmer_innen und Unternehmen eine Bedeutung zukommt, die struktureller Art ist. Erwartungsgemäß spielen individualarbeitsrechtliche Klagen vor dem Arbeitsgericht allerdings nur eine ganz untergeordnete Rolle für die Durchsetzung des Mindestlohnanspruchs; es liegen vergleichsweise wenigen Klagen vor Arbeitsgerichten zum MiLoG vor. Zu beachten bleibt dabei, dass die Möglichkeit und Effektivität der gerichtlichen Durchsetzung erheblichen Einfluss auf die Chancen außergerichtlicher Durchsetzung hat.

Insofern stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit der bestehenden Instrumente zur Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen. Die folgende Übersicht ist exemplarisch und hebt lediglich einige wesentliche Punkte hervor. Ausgeklammert wird aus Gründen der Komplexität insbesondere die Tätigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

---

[47] Vgl. Pusch/Seifert, WSI Policy-Brief 01/2017.

[48] BAG, Urteil vom 10. April 2013 – 5 AZR 122/12 –, NZA 2013, 1100 Rn. 9, 13 ff.

a) Stärkung der Unabdingbarkeit (§ 3 MiLoG)

Arbeitnehmer_innen klagen im laufenden Arbeitsverhältnis nur ausnahmsweise vor dem Arbeitsgericht, weil Klagen gerade bei kleineren Arbeitgebern häufig nicht nur die Karriere erschweren, sondern vielfach sogar zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen. Für marginalisierte Arbeitnehmergruppen stellt sich dieses Problem in potenzierter Form, da sie typischerweise leichter ersetzbar sind als Spezialist_innen, und daher das Arbeitsverhältnis noch stärker gefährdet ist.

Forderungen wegen Mindestlohnverstößen werden in diesen Fällen typischerweise erst anlässlich der Beendigung des Arbeitsverhältnisses erhoben – was für Arbeitgeber die latente Gefahr mit sich bringt, dass nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses noch innerhalb der Verjährungsfrist von drei Jahren Ansprüche geltend gemacht werden. Um dies zu vermeiden, werden in Individualverträgen wie Tarifverträgen vielfach Ausschlussfristen bzw. Verfallklauseln vereinbart. Danach müssen Ansprüche innerhalb eines deutlich unter der gesetzlichen Verjährungsfrist liegenden Zeitraums außergerichtlich und/oder gerichtlich geltend gemacht werden. Typisch sind hier Zeiträume zwischen drei und sechs Monaten.

Solche Klauseln können Mindestlohnansprüche aber nach ganz einhelliger Meinung nicht erfassen. Denn nach § 3 MiLoG sind Vereinbarungen, die den Anspruch auf Mindestlohn unterschreiten oder seine Geltendmachung beschränken oder ausschließen, unwirksam. Für nicht gezahlte Mindestlohnansprüche gilt die gesetzliche Regelverjährungsfrist von drei Jahren gem. § 195 BGB.[49]

Ein Sonderproblem stellen in diesem Fall Ausschlussfristen in Branchenmindestlöhnen nach dem AEntG dar. In den Fällen eines Branchenmindestlohns gilt die wesentlich schwächere Regelung des § 9 AEntG (beim Pflegemindestlohn iVm. § 13 AEntG). Demnach können Tarifverträge über einen Branchenmindestlohn Ausschlussfristen vorsehen, die bis zu sechs Monate kurz sein können – und damit die Durchsetzbarkeit der Branchenmindestlöhne ganz erheblich abschwächen. Eine solche Verfallklausel von sechs Monaten sah beispielsweise § 3 des auf § 7 Abs. 1, 2 AEntG beruhenden Mindestlohntarifvertrags für die Fleischindustrie vor.[50]

Es ist jedoch kein Grund erkennbar, warum im Hinblick auf Mindestlöhne nach dem Mindestlohngesetz Ausschlussfristen unanwendbar sein sollen, bei Branchenmindestlöhnen hingegen doch. Denn Branchenmindestlöhne unterliegen keiner stärkeren Durchsetzungskontrolle als der allgemeine Mindestlohn. Wünschenswert wäre es daher, die Regelung des § 3 MiLoG auszuweiten und auf § 9 AEntG zu übertragen oder zumindest

---

[49] Düwell/Schubert-Trümner, MiLoG, 2. Aufl. 2017, § 3 Rn. 20 ff.; Riechert/Nimmerjahn, MiLoG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 24 ff.

[50] Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft vom 30.07.2014, BAnz AT 31.07.2014 V1.

gesetzlich zu regeln, dass der gesetzliche Mindestlohn auch bei Branchenmindestlöhnen das iSd. § 3 MiLoG unabdingbare Minimum darstellt.

Um die in § 3 MiLoG garantierte Unabdingbarkeit des Mindestlohns in praktischer Hinsicht zu stärken, sollte darüber hinaus über weitere Maßnahmen nachgedacht werden. Förderlich wäre die Ausweitung der Aufbewahrungspflicht gem. § 17 Abs. 1 MiLoG auf den Zeitraum der gesetzlichen Regelverjährung.

Ein weitgehender sinnvoller Ansatz im Zusammenhang mit der für Beweiszwecke wesentlichen Arbeitszeiterfassung wäre die Ausweitung der Arbeitszeiterfassungspflicht (Beginn, Ende, Dauer) auf alle Mitarbeiter_innen bis zu Entgeltgrenze nach der MiLoDokV. Jedenfalls in den Bereichen des § 2a SchwArbG und gem. § 8 Abs. 1 SGB IV würde die Tageserfassung von Arbeitszeiten entsprechend den Regelungen des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (§ 6 GSA Fleisch) das Fehlerpotential erheblich verringern (wobei aufgrund der Tatsache, dass Betriebe mit Betriebsrat weniger gefährdet sind und gem. § 87 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BetrVG ohnehin weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten aufweisen, eine Abweichungsmöglichkeit durch Betriebsvereinbarung sinnvoll erscheint).

Erforderlich erscheint ferner die ausdrückliche Regelung eines gesetzlichen Anspruchs auf zeitnahe (z.B. wöchentliche) Aushändigung oder, im Fall der elektronischen Arbeitszeiterfassung, Einsehbarkeit von Arbeitszeitaufzeichnungen, insbesondere im Fall der Erfassung von Anwesenheits- und/oder Arbeitszeiten durch Dritte. Sinnvoll erscheint hier schließlich auch noch eine ergänzende Regelung eines gesetzlichen Auskunftsanspruchs der Arbeitnehmer_innen im Hinblick auf mindestlohnbezogene Daten öffentlicher Stellen, die geeignet sind, eigene Mindestlohnansprüche zu unterstützen – beispielsweise nach Betriebskontrollen durch FKS oder Sozialversicherungen.

Im Hinblick auf den Missbrauch von Papier ist in diesem Fall auch die Abschaffung der Erfüllungswirkung durch Barzahlung und die Einführung einer verpflichtenden bargeldlosen Zahlung sinnvoll.

b) Bürgenhaftung in Auftragsketten

Die in § 13 MiLoG i.V.m. § 14 AEntG verankerte Bürgenhaftung in Auftragsketten lässt sich im Zusammenhang mit den o.g. Risikofaktoren der Unternehmen in der Branchenperipherie sowie betriebsratslosen Unternehmen sehen. Im Zentrum einer Branche stehende Unternehmen stehen zwar unter besonderer Beobachtung im Hinblick auf die eigenen Arbeitsbedingungen stehen und besitzen auch ganz überwiegend Betriebsräte; sie bedienen sich allerdings im Wege des Outsourcing von Aufgaben vielfach Unternehmen der Branchenperipherie, die betriebsratslos sind und deren Einschaltung nicht selten allein der Nutzung von Kostenvorteilen aufgrund schlechterer Arbeitsbedingungen dient.

Trotz intensiver streitiger Behandlung in der Literatur ist die Bürgenhaftung in Auftragsketten gem. § 13 Milog i.V.m. § 14 AEntG in der Rechtsprechung noch nicht zum Tragen

gekommen. Dennoch kommt der Bürgenhaftung praktische Bedeutung zu. Insbesondere in Verbindung mit § 21 Abs. 2 MiLoG sowie in der Bauwirtschaft und der Fleischindustrie zusätzlich i.V.m. § 28e Abs. 2 ff. SGB IV sorgt die Bürgenhaftung in offenbar erheblichem Umfang dafür, dass Auftraggeber_innen sich aus Gründen der Compliance darum bemühen, eine Zahlung der Mindestlöhne in der Auftragskette sicherzustellen. Das gilt jedenfalls dann, wenn in der Branche regelmäßige Kontrollen auch durch die FKS erfolgen. Entsprechend wirkt die Bürgenhaftung eher präventiv und indirekt. Insbesondere durch die Ergänzung der privatrechtlichen durch die bußgeldrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Auftraggeberhaftung (§§ 13, 21 Abs. 2 MiLoG; § 28e Abs. 2 ff. SGB IV) ist die Bürgenhaftung ein probates Mittel, die Ausnutzung der schwächeren Situation peripherer Unternehmen zulasten der Arbeitnehmer_innen durch relativ stärkere Unternehmen einzudämmen.

Die Bürgenhaftung gem. § 13 MiLoG i.V.m. § 14 AEntG gilt nach umstrittener, aber überwiegender Auffassung nicht für die öffentliche Hand.[51] Wenn man sich vor Augen führt, dass die Bürgenhaftung ohnehin in erster Linie als Kontrollinstrument dient, das den Anreiz für Auftraggeber_innen erhöht, wirksam die Zuverlässigkeit der Subunternehmen und die Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen durch diese sicherzustellen, erschließt sich diese Bereichsausnahme für die nicht unternehmerisch handelnde öffentliche Hand nicht. Denn gerade der Staat als Auftraggeber hat über das von ihm verwaltete Auftragsvolumen eine erhebliche Steuerungswirkung für den Markt. Daher wäre es wünschenswert, an dieser Stelle Instrumente wie die Bürgenhaftung einzusetzen, die einen Anreiz bieten, dass auch Dienststellen, die Aufträge an Privatunternehmen vergeben, in diesem Zusammenhang eine Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen im Kontext der Auftragsvergabe unterstützen.

Vor dem Hintergrund, dass in Auftragsketten, die direkte oder indirekte Konsequenz eines Outsourcing sind, oft betriebsratslose Betriebe anzufinden sind, stellt sich außerdem die Frage, ob das Risiko in diesen Fallgruppen durch neuere Instrumente eingedämmt werden könnte. Zu denken wäre hier beispielsweise an ein Recht zur Bestellung eines Wahlvorstands durch den (Gesamt-/Konzern-) Betriebsrat eines in der Auftragskette vorgeschalteten Unternehmens analog der Regelung zu Gesamt- und Konzernbetriebsräten in § 17 Abs. 1 BetrVG. Bei dauerhaften und längerfristigen Aufträgen in unmittelbarem räumlichem oder sachlichem Zusammenhang mit dem Betrieb des Auftraggebers ließe sich auch darüber nachdenken, bei Fehlen eines Betriebsrats im Betrieb des Subunternehmens Kontrollrechte des Betriebsrats beim Auftraggeber einzuräumen.

c) Mindestlohnansprüche von Aufstocker_innen

Es stellt sich ferner die Frage, ob und wie die Arbeitsagenturen bei der Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen behilflich sein können. Als Sonderproblem bei der gerichtlichen

[51] Dazu HK-ArbR/Fechner, 4. Aufl. 2017, § 13 MiLoG Rn. 7.

Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen hat sich jedenfalls regional der gesetzliche Forderungsübergang gem. § 115 SGB X gezeigt. So erteilte beispielsweise bei Mindestlohnklagen von Aufstocker_innen die Arbeitsagentur bzw. das Jobcenter im Bundesland Bremen trotz gerichtlicher Auflagenbeschlüsse mit konkreter Angabe der erforderlichen Daten nicht die erforderlichen Auskünfte, um übergegangene und bei den Kläger_innen verbliebene Ansprüche unterscheiden zu können. Infolgedessen blieben die Ansprüche unerfüllt.[52]

5. Mindestlohn und faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Im Hinblick auf die Garantie fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen ist aus arbeitsrechtlicher Perspektive von besonderem Interesse, ob und wie das Wettbewerbsrecht einen Beitrag zur Einhaltung des allgemeinen Mindestlohns wie der Branchenmindestlöhne leisten kann. „Lohndumping“ oder „Schmutzkonkurrenz“ trifft gleichermaßen Wettbewerber_innen wie Arbeitnehmer_innen, die ein Interesse an der Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen haben.

Das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) bietet rechtsdogmatisch die Möglichkeit, systematische Verstöße gegen Mindestlöhne nach MiLoG und AEntG zu ahnden. Denn nach § 3a UWG handelt unlauter, wer einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderhandelt, die auch dazu bestimmt ist, im Interesse der Marktteilnehmer_innen das Marktverhalten zu regeln, wenn der Verstoß darüber hinaus geeignet ist, die Interessen von Verbraucher_innen, sonstigen Marktteilnehmer_innen oder Mitbewerber_innen spürbar zu beeinträchtigen. Vor dem Hintergrund einer zurückhaltenden Rechtsprechung des BGH sind hier allerdings rechtsdogmatisch aktuell einige Hürden zu nehmen, um die wettbewerbsrechtliche Durchsetzung von Mindestlöhnen zu garantieren.[53] Denn Bundesgerichtshof und Kammergericht Berlin haben die Erwartung getäuscht, dass das UWG in seiner neueren Fassung ein weiteres Instrument der Garantie von Mindestlöhnen sein könnte. Zwar hat der BGH selbst zur Frage der Wettbewerbswidrigkeit von Mindestlohnverstößen noch nicht entschieden. Er äußerte sich jedoch in einer Entscheidung 2016 anlässlich einer Konkurrentenklage gegen ein ohne Erlaubnis tätiges Leiharbeitsunternehmen zum Verhältnis von Arbeitsrecht und Lauterkeitsrecht[54] und vertrat die Auffassung, dass die Durchsetzung von Arbeitnehmerschutzrechten vor allem in der Eigenverantwortung der betroffenen Arbeitnehmer_innen liegt und diese Aufgaben- und Verantwortungszuweisung unterlaufen

[52] Dieses Problem haben Richterinnen des Arbeitsgerichts Bremen in Interviews, die der Autor Heiner Fechner führte, als erhebliches Praxisproblem dargestellt.

[53] Ausführlich hierzu Fechner/Kocher, Mindestlohngesetz und Lauterkeitsrecht, NZA 2017, 755-761.

[54] BGH, Urteil vom 23.6.2016 – I ZR 71/15 – „Arbeitnehmerüberlassung“.

würde, würden Mitbewerber_innen in die Lage versetzt, zum Schutz der Arbeitnehmer_innen erlassene Vorschriften durch Abmahnung und Unterlassung durchzusetzen.[55] Diese Aussagen bewogen das Kammergericht[56] 2017 dazu, Konkurrentenklagen auch im Fall von Mindestentgeltverstößen eine Absage zu erteilen. Dem BGH sei darin zu folgen, dass es bei Arbeitnehmerschutzvorschriften Sache der Arbeitnehmer_innen bzw. ihrer Vereinigungen sei, diese durchzusetzen und einen zu zahlenden gesetzlichen Mindestlohn von den Arbeitsgerichten einzuklagen.

Aufgrund der Durchsetzungsschwäche des MiLoG bedürfte es deshalb einer gesetzlichen Klarstellung im UWG, um das Wettbewerbsrecht für die Verhinderung von Mindestentgeltverstößen nutzbar zu machen. Das Wettbewerbsrecht in solchen Fällen anwenden zu können, entspricht der Zielsetzung des MiLoG. Denn das MiLoG soll einen „Beitrag zu fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen“ leisten,[57] um „einem Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten, dem insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen nicht standhalten können, entgegenzuwirken.“[58] Auch das Unionsrecht akzeptiert diese Zielsetzung von Mindestlöhnen.[59]

Darüber hinaus wäre zur flankierenden Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen die Einführung eines auch Unterlassungsansprüche iSd. UWG umfassenden Verbandsklagerechts der Gewerkschaften bei erheblichen Verstößen gegen den gesetzlichen oder einen Branchenmindestlohn sinnvoll. Denn die Gewerkschaften – potenziell wichtige Akteure zur Durchsetzung von Mindestlöhnen – gehören nach aktueller Gesetzeslage, anders als beispielsweise in Österreich und der Schweiz, nicht zu den gem. §§ 8-10 UWG Anspruchsberechtigten.

---

[55] BGH, Urteil vom 23. Juni 2016 – I ZR 71/15 –, GRUR 2017, 95, 100 (Rn. 44).

[56] Kammergericht vom 14.2.2017 – 5 U 105/16 – „Essensausfahrer“.

[57] BT-Drs. 18/1558, 26; BT-Drs. 18/2010 (neu), 9.

[58] BT-Drs. 18/1558, 38.

[59] Zu Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 96/71/EG: EuGH, Urteil vom 18.12.2007, C-341/05, Rn. 73 f (Laval); EuGH, Urteil vom 12. Februar 2015 – C-396/13 –, Rn. 30.

freier zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs)

Stellungnahme zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns des freien zusammenschluss von student*innenschaften

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des geltenden gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und insbesondere dessen Erhöhung sind aus studentischer Perspektive grundsätzlich positiv zu bewerten. Da die öffentliche Studienfinanzierung nicht für alle zugänglich und der Umfang ungenügend ist, sind viele Student*innen neben dem Studium auf Erwerbsarbeit angewiesen. So gehen 61% der Student*innen nach Angaben der 21. Sozialerhebung[1] einer eigenen Erwerbstätigkeit nach und bei Student*innen mit „niedriger“ oder „mittlerer“ Bildungsherkunft machen diese Einnahmen im Schnitt 30% der zur Verfügung stehenden Finanzen aus. Die meisten Student*innen sind dabei abhängig von diesen Einnahmen, da der Lebensunterhalt - gerade bei geringer finanzieller Unterstützung durch Verwandte - ansonsten nicht finanzierbar wäre. Gleichzeitig arbeiten viele in Tätigkeitsbereichen mit geringen Stundenlöhnen, wie als Aushilfskraft in Gastronomie o.ä. oder als studentische Hilfskraft an Hochschulen. Erhöhungen des Mindestlohns wirken sich also in vielen Fällen direkt auf die Stundenlöhne von Student*innen aus. Gerade für Student*innen bedeutet das aber nicht nur eine Verdienststeigerung, sondern vor allem die Freiheit weniger zu arbeiten. Der Lebensunterhalt kann schon mit weniger Arbeitsstunden gewährleistet werden und Student*innen können insbesondere mehr Zeit für ihr Studium aufwenden. Des Weiteren ist der aktuelle Mindestlohn gemessen an realen studentischen Lebensverhältnissen deutlich zu niedrig. Dementsprechend bewerten wir Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns als extrem positiv und schließen uns der Forderung nach weiteren Erhöhungen nachdrücklich an.

Wir möchten hervorheben, dass besonders Student*innen mit schwächeren finanziellen Ressourcen des Elternhauses oder „niedriger Bildungsherkunft“ von einer Erhöhung des Mindestlohns profitieren. Ein nachhaltiger Abbau sozialer Selektion im Hochschulsystem aufgrund der Bildungsherkunft und des ökonomischen Status kann nur durch ein bedarfsdeckendes, eltern-, alters- & herkunftsunabhängiges BAföG als Vollzuschuss - wie von uns gefordert - gelingen.

Die Erhöhung des Mindestlohns hatte ebenfalls direkte positive Folgen auf Beschäftigungsverhältnisse an Hochschulen. Viele Student*innen arbeiten neben dem Studium als studentische Beschäftige, Hilfskräfte, Tutor*innen o.ä. an Hochschulen und verdienen dort häufig nur geringe Stundenlöhne. Schon bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und auch bei der letzten Erhöhung mussten viele Hochschulen ihre Stundensätze nach oben anpassen. Gerade da in allen Bundesländern, außer Berlin, studentische Beschäftigte nicht von den Tarifverträgen erfasst sind und damit keine regelmäßigen Tarifauseinandersetzungen stattfinden, erachten wir regelmäßige Erhöhungen, in Anbetracht der Erfahrungen der letzten Erhöhung,

[1] Middendorff, E., Apolinarski, B., Becker, K., Bornkessel, P., Brandt, T., Heißenberg, S. & Poskowsky, J. (2017): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016. 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks – durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

des gesetzlichen Mindestlohns für relevant, um den Verdienst der Student*innen an Hochschulen anzupassen.

2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

RELEVANZ FÜR DIE BESCHÄFTIGTEN UND AUSWIRKUNG AUF DIE EINKOMMEN

Die Relevanz des gesetzlichen Mindestlohns für Student*innen zeigt sich deutlich an den Zahlen der 21. Sozialerhebung. Wie bereits erwähnt arbeiten danach 61% der Student*innen neben dem Studium, wobei sich der durchschnittliche Anteil am gesamten Monatseinkommen im Schnitt auf 26% beläuft und dieser mit dem sozioökonomischen Status und Alter zusammenhängt. Sogar unter den BAföG Empfänger*innen arbeiten 54% (elternabhängige Förderung) bzw. 60% (elternunabhängige Förderung) zur Sicherung des Lebensunterhalts. Gleichzeitig liegt die Höhe des Verdienstes häufig im sog. Minijobbereich und die Tätigkeit im Bereich niedriger Stundenlöhne, weshalb viele Student*innen vom gesetzlichen Mindestlohn profitieren. Weiterhin sind besonders für Student*innen, die Praktika absolvieren, die Regelungen des Mindestlohns relevant (siehe 4.).

An Hochschulen arbeiten zudem bis zu 400.000[2] Studentische Mitarbeiter*innen. Die Tarifhöchstsätze, die von der Tarifgemeinschaft deutscher Länder festgesetzt werden, liegen zwar oberhalb des aktuellen Mindestlohns, jene entfalten aber keine bindende Wirkung. So kommt es, dass an vielen Hochschulen, vor allem in den unteren Verdienstgruppen für studentische Mitarbeiter*innen nur der gesetzliche Mindestlohn gezahlt wird. Der Mindestlohn hat also zum einen direkte Auswirkungen auf die Erhöhung der Verdienste studentischer Beschäftigter in der niedrigsten Verdienstgruppe, zum anderen werden Erhöhungen meist auch auf die höheren Verdienstgruppen (z.B. nach dem Bachelor oder Master) übertragen, so dass sich auch hier positive Effekte ergeben.

Der gesetzliche Mindestlohn wirkt sich somit positiv für viele Student*innen auf den Verdienst aus. Student*innen gehen hauptsächlich einem Studium und nur nebenbei, zur Sicherung des Lebensunterhalts, einer Erwerbstätigkeit nach - abgesehen von Teilzeitstudierenden und anderen Studienmodellen. Das bedeutet für die meisten, dass bei Erhöhungen des Stundenlohns die regelmäßige Arbeitszeit reduziert werden kann. Der Lebensunterhalt lässt sich durch Erhöhungen also mit weniger Zeit, die in Erwerbstätigkeit gesteckt wird, realisieren. Dadurch entstehen zusätzliche Freiheiten für Student*innen die es erlauben mehr Zeit für das eigene Studium, politisches oder zivilgesellschaftliches Engagement aufzuwenden.

EINHALTUNG DES MINDESTLOHNS

Die für Student*innen typischen Branchen sind leider weiterhin für Umgehungsversuche der gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn bekannt. Die sog. Schwarzarbeit, die negative Effekte auf das Sozialversicherungssystem hat und es ermöglicht die Regelungen des Mindestlohns zu umgehen, ist in diesen Branchen immer noch ein Problem. Gerade Student*innen, die auf den Nebenjob zur Sicherung des Lebensunterhalts angewiesen sind, wehren sich häufig nicht dagegen „schwarz“ und/oder unterhalb des Mindestlohns zu arbeiten.

[2] Alexander Lenger, Christian Schneickert und Stefan Priebe (2014): Studentische MitarbeiterInnen. Zur Situation und Lage von studentischen Hilfskräften und studentischen Beschäftigten an deutschen Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Eine Studie gefördert von der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.

Die Abhängigkeit von der entsprechenden Stelle wird so ausgenutzt, um eigentlich nicht als Einkommen anrechenbare Lohnbestandteile wie z.B. Trinkgelder anzurechnen oder Lohn(neben)kosten zu sparen. Die Abhängigkeit vom Einkommen führt dazu, dass auf die Verstöße keine Klagen durch die Arbeitnehmer*innen folgen und das Problem dadurch in der letzten Eskalationsstufe nicht deutlich wird.

Außerdem sind durch mangelnde Information und Sensibilisierung von Student*innen und anderen Aushilfskräften die Probleme nicht bewusst. So wird die Nicht-Einhaltung von Mindestlohnrichtlinien nicht erkannt oder nicht problematisiert. Wir empfehlen die Informations- und Aufklärungsarbeit in diesen Branchen noch weiter zu verstärken und die Arbeitnehmer*innenvertretung zu stärken, um bei Verstößen die Möglichkeit zu haben sich an niedrigschwellige Ansprechpartner*innen zu wenden.

Für studentische Beschäftigte an Hochschulen ergeben sich die gleichen Probleme, allerdings aus anderen Gründen. Die Hochschulen zahlen, wie bereits ausgeführt, geringe Stundenlöhne, gleichzeitig werden von den Student*innen teilweise Arbeiten verlangt, die nicht im Aufgabengebiet liegen, oder Mehrarbeit erwartet. Ebenso wird Mehrarbeit von vielen anderen wissenschaftlichen Mitarbeiter*innen erwartet, hier sind Teilzeitstellen bei gleichzeitiger Erwartung Vollzeit zu arbeiten die Regel und leider viel zu häufig. Es zeigt sich durch regelmäßigen Kontakt mit Student*innenvertretungen vor Ort: Diese Erwartungshaltung wird auch auf Studentische Mitarbeiter*innen übertragen, sie wird vor allem zwischen der*m studentischen Mitarbeiter*in und der*m direkten Vorgesetzten (meistens Professor*in oder Lehrbereichsleitung) transportiert. Gleichzeitig sind die direkten Vorgesetzten, im Gegensatz zu Personal- und Verwaltungsstellen, in Arbeitsrechtsfragen wenig bewandert. Diese Kombination führt auch an Hochschulen zu Problemen mit der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns.

Zusätzlich haben studentische Beschäftigte in den meisten Bundesländern keine Arbeitnehmer*innenvertretung bzw. die vorhandene Vertretung ist nur mit stark eingeschränkten Rechten ausgestattet. Hierdurch fehlen niedrigschwellige Anlaufstellen, die bei Beschwerden über die Nichteinhaltung des Mindestlohns notwendig sind oder Aufklärungsarbeit über den Mindestlohn vor Ort leisten könnten. Studentische Beschäftigte befinden sich häufig in mehreren Abhängigkeiten zur*m Vorgesetzten. Hier ist eine einzelne Person gleichzeitig Vorgesetzte*r, Prüfer*in sowie ggf. wissenschaftliche Mentor*in und entscheidet über Verlängerung der Anstellung und den Fortgang bzw. Scheitern des Studiums. Gerade durch die mehrdimensionalen Abhängigkeiten von der*m direkten Vorgesetzten, wird es den Arbeitnehmer*innen erschwert gegen Verstöße vorzugehen, bspw. Beschwerde einzulegen oder sogar Klagen anzustreben.

Dementsprechend fordert der fzs die flächendeckende Etablierung von Arbeitnehmer*innenvertretungen für studentische Beschäftigte an Hochschulen, um die Einhaltung des MiLoG wirksam zu unterstützen.

3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen.

Der fzs stellt fest, dass aus studentischer Perspektive Befürchtungen steigender Verbraucher*innenpreise aufgrund des Mindestlohns nicht eingetreten sind. Die Steigerungen der Lebenshaltungskosten für Student*innen sind nicht auf Erhöhungen des Mindestlohns zurück zu führen. Steigende Kosten entstehen Student*innen vor allem aufgrund steigender Mietkosten, die nicht mit Steigerungen des Mindestlohns zu tun haben. Dementsprechend hält der fzs fest, dass faire Wettbewerbsbedingungen - sofern diese in einer kapitalistisch geordneten Gesellschaft überhaupt existieren - nicht negativ vom Mindestlohn beeinflusst werden.

4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“).

REGELUNGEN FÜR PRAKTIKANT*INNEN (§ 22 ABS. 1 MILOG)

Die Reglungen zu Praktika in § 22 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 haben für Student*innen besondere Relevanz. Die Regelungen in Nr. 1, die Pflichtpraktika im Rahmen eines Hochschulstudiums aus dem persönlichen Geltungsbereich des Mindestlohns ausschließen, sind für Student*innen hoch problematisch. Die Regelungen erlauben Arbeitgeber*innen Praktika extrem schlecht oder gar nicht zu vergüten. Gleichzeitig werden bei den Praktika vereinbarte Lerninhalte nicht adäquat umgesetzt sowie keine qualifizierten Betreuer*innen eingesetzt. Eine in entsprechenden Studiengängen sinnvolle Verknüpfung von Theorie und Praxis wird nicht durch die bloße Tätigkeit in einem Betrieb gewährleistet, diese muss entsprechend strukturiert und betreut werden. Da dies viel zu selten der Fall ist, läuft der häufig vorgebrachte Einwand, diese Praktika haben einen entsprechenden Ausbildungscharakter, ins Leere. Unternehmen haben sich teilweise - aufgrund der Regelmäßigkeit von Praktika - schon darauf eingestellt. Die Praktikant*innen werden häufig schlicht als billige Arbeitskräfte eingesetzt, ein Ausbildungscharakter fehlt hier vollständig. Zudem ist die mangelnde bzw. geringe Vergütung besonders für Student*innen, die auf ein regelmäßiges Einkommen angewiesen sind, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, eine Herausforderung. Durch die aktuelle Regelung werden sozial selektiv Student*innen belastet. Es ist vollkommen klar, dass Pflichtpraktika mit entsprechendem Stundenumfang nicht absolvierbar sind, wenn nebenbei noch für den Lebensunterhalt gearbeitet werden muss.

Ähnlich verhält es sich mit den Regelungen zu freiwilligen Praktika die nach § 22 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2,3 bis zu drei Monate dauern oder zur Orientierung dienen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass Arbeitgeber*innen mit diesen Regelungen im Allgemeinen sehr kreativ umgehen. Teilweise werden Kettenpraktika mit Mischung aus Pflicht und Freiwilligen Praktika konstruiert, um möglichst lange außerhalb des Geltungsbereichs des Mindestlohns zu kommen.

Gerade bei diesen Praktika, aber auch bei Pflichtpraktika zeigt sich, dass gegen Verstöße kaum vorgegangen wird. In der Abwägung zwischen Klage gegen eine*n potentielle*n zukünftige*n Arbeitgeber*in und der Akzeptanz der Verstöße entscheiden sich Praktikant*innen nachvollziehbarer Weise häufig gegen eine Klage bzw. andere Eskalationsformen. Indem in diesen Fällen Möglichkeiten für Verbandsklagerechte eingeführt werden, könnte dem entgegen gewirkt werden. Hierdurch könnten bspw. Gewerkschaften, Arbeitnehmer*innenvertretungen oder im Falle von hochschulrechtlich geregelter Praktika Student*innenvertretungen für die Arbeitnehmer*innen klagen.

Dementsprechend fordert der fzs die Ausnahmeregelung sowohl für Pflichtpraktika, als auch für Freiwillige Praktika unter 3 Monaten und Orientierungspraktika abzuschaffen und damit den Geltungsbereich des Mindestlohns entsprechend auszuweiten.

Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA)

**GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTLICHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE e.V.**

Claire-Waldoff-Straße 7, 10117 Berlin, Email: glfa@bauernverband.net, Tel: 030 / 31 904 – 250, Internet: www.glfa.de
Hauptgeschäftsführer Herr Burkhard Möller

Stellungnahme zur Anpassung des Mindestlohns ab dem 1.1.2017 durch die Mindestlohnkommission

Zu Themenschwerpunkt 1)

Der mit dem Mindestlohngesetz zum 1. Januar 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn stellt einen Eingriff in die Tarifautonomie dar. In der Landwirtschaft und im Gartenbau bestanden flächendeckend regionale Tarifverträge für die untersten Lohngruppen bis zum Ende des Jahres 2018. Diese wurden durch den Gesetzgeber praktisch aufgehoben. Dieses Handeln hat zu einem Vertrauensverlust bei den betroffenen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberbetrieben gegenüber dem Gesetzgeber geführt.

Auf den Arbeitsmarkt wirken eine Vielzahl von Entwicklungen ein. Daher ist es schwierig, der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bestimmte Entwicklungen zuzuordnen. Die derzeit insgesamt prosperierende wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland mit positiven Folgen auf dem Arbeitsmarkt überdeckt daher Reaktionen und mittelfristige Verhaltensweisen von Betrieben. Im Bereich der Landwirtschaft und des Gartenbaus ist eine abgesicherte wissenschaftliche Aussage für den Bereich der Saisonarbeitskräfte kaum möglich, insbesondere da es keine statistische Erfassung der kurzfristig beschäftigten Saisonarbeitskräfte gibt. Umso notwendiger ist es, eine Erfassung im IAB-Arbeitsmarktspiegel mit aufzunehmen.

Die Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns werden in der Landwirtschaft und im Gartenbau zeitversetzt sichtbar werden. Dies ist auch der Tatsache geschuldet, dass die Tarifpartner der Landwirtschaft die Möglichkeit genutzt haben, aufgrund der Übergangsregelung in § 24 Mindestlohngesetz, einen Mindestentgelttarifvertrag für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau bis zum 31. Dezember 2017 zu vereinbaren.

Das gemeinsame Handeln der Tarifpartner hat auch die Einigkeit zum Ausdruck gebracht, dass die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns viele Betriebe der Land- und Forstwirtschaft überfordert und existenzgefährdend ist. Es zeigt aber auch, dass die zuständige Gewerkschaft IG BAU befürchtet, dass der Mindestlohn Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau gefährdet, da ansonsten keine Bereitschaft vorhanden gewesen wäre, die Übergangsregelung gemeinsam mit den Arbeitgebern zu nutzen.

Im Bereich der Landwirtschaft und des Gartenbaus führt die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dazu, dass zumindest die Löhne für die unterste Lohngruppe in den regionalen Tarifverträgen in der Landwirtschaft und des Gartenbaus nicht mehr von den Tarifpartnern festgelegt werden, sondern eine Übernahme des gesetzlichen Mindestlohns erfolgt. Auch wird die von der Mindestlohnkommission festgesetzte Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns einen wesentlicher Richtwert bei Tarifanpassungen darstellen.

Zu Themenschwerpunkt 2)

Es steht außer Frage, dass es einen angemessenen Mindestschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geben muss. Es steht aber auch außer Frage, dass Arbeitsplätze nur von existierenden Betrieben zur Verfügung gestellt werden. Die Entscheidung über den Erhalt von Arbeitsplätzen oder die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen ist keine ad hoc-Entscheidung, sondern Ergebnis einer mittelfristig angelegten Planung zur Entwicklung des Unternehmens.

In der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau werden schätzungsweise 300.000 Saisonarbeitskräfte beschäftigt. Diese kommen fast ausschließlich aus osteuropäischen Staaten. Bei einer hohen Anzahl dieser Beschäftigten dürfte die Einführung des gesetzlichen (tariflichen) Mindestlohns zu einer Lohnsteigerung geführt haben. Angesichts des Lohngefüges in den Heimatstaaten dieser Beschäftigten stellt die Einführung des Mindestlohns einen zusätzlichen Mehrwert für diese dar. Auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung dürfte die Entwicklung bei den Saisonarbeitskräften kaum Auswirkungen haben, da es sich oftmals um sozialversicherungsfreie kurzfristig Beschäftigte handelt und gleichzeitig Steuerfreibeträge vorliegen.

Der früher regelmäßig geübten Praxis, neben der Geldleistung (Lohn) auch Sachleistungen (Unterkunft und Verpflegung) in Höhe der sogenannten Sachbezüge durch den Arbeitgeber zur Verfügung zu stellen, wurde durch das Mindestlohngesetz ein jähes Ende bereitet. Daher sind einerseits nunmehr bürokratische vertragliche Regelungen (z.B. Abschluss eines „Werkmietvertrages“ neben dem Arbeitsvertrag) notwendig, um den Willen des Gesetzgebers zu erfüllen. Andererseits kann dies auch zu zusätzlichem Aufwand bei Prüfungen führen.

Beispiel aus der Praxis:
Ein Landwirt zahlt der Saisonarbeitskraft den tariflichen Mindestlohn. Gleichzeitig wird dem Saisonarbeitnehmer eine Unterkunft vermietet. Für diese Unterkunft zahlt die Saisonarbeitskraft in Höhe des Sachbezuges Miete. Bei einer Prüfung der Deutsche Rentenversicherung wurde ein Belegungsplan für die Unterkünfte vom Arbeitgeber verlangt. Es wurde kontrolliert, ob Arbeitnehmern die Unterkunft zu preiswert überlassen wurde, indem der Sachbezug z.B. für eine Belegung bei zwei Personen berechnet wurde, obwohl die Saisonarbeitskraft die Unterkunft zeitweise, z.B. durch frühere Abreise der anderen Saisonarbeitskraft, alleine bewohnt hat.

Dieses bürokratische Vorgehen macht es erforderlich, den Arbeitgebern Empfehlungen zu geben, die dazu führen, dass die Saisonarbeitskräfte höhere Aufwendungen für die Unterkünfte leisten müssen.

Zu Themenschwerpunkt 3)
Die Einführung des gesetzlichen (tariflichen) Mindestlohns stellt für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft eine erhebliche Herausforderung dar. Betriebe, die vor Einführung des Mindestlohns unterhalb des Mindestlohns Stundenlöhne gezahlt haben, haben zum Teil erhebliche Kostenerhöhungen zu verzeichnen. In der Landwirtschaft stehen die Produzenten unter dem Diktat der Machtkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel. Die oftmals herangezogene Behauptung, dass höhere Löhne zu einer höheren Kaufkraft und damit zu mehr Binnennachfrage führen, trifft auf die Branche der Landwirtschaft und des Gartenbaus nicht zu. Des Weiteren stehen die Betriebe, insbesondere Sonderkulturbetriebe, oftmals in direkter Konkurrenz zu Betrieben in der Europäischen Union und in Drittländern.

Die Arbeitskosten, die in Deutschland bei bestimmten Produkten bis zu 60 % der Produktionskosten betragen, sind in anderen Ländern oftmals erheblich niedriger. So beträgt z.B. der Mindestlohn je Stunde in Spanien 3,93 Euro, in Griechenland 3,35 Euro, in Polen 2,42 Euro und in Rumänien 1,30 Euro. Die weit verbreitete politische Meinung, dass der gesetzliche Mindestlohn Unternehmen vor Dumpingkonkurrenz schützt, gilt für die Betriebe der Landwirtschaft und des Gartenbaus nicht. Ganz im Gegenteil verschafft die Einführung des Mindestlohns in Deutschland vielen Produzenten aus dem Ausland einen Lohnstückkostenvorteil. Es wird sich in den nächsten Jahren zeigen, ob von den Marktpartnern für Produkte der einheimischen Landwirtschaft und des Gartenbaus kostengerechte Preise gezahlt werden. Derzeit ist davon nicht auszugehen.

Bedingt durch den Mindestentgelttarifvertrag haben die Betriebe ein wenig Zeit gewonnen, um auf diese Situation zu reagieren. Sie sind sich bewusst, dass auch in der Landwirtschaft und im Gartenbau ab dem 1. Januar 2018 der gesetzliche Mindestlohn gilt und dieser alle zwei Jahre unabhängig von der Entwicklung der Einkommens- und Gewinnsituation in ihrer Branche steigen wird. Es zeigt sich immer mehr, dass vor allem Sonderkulturbetriebe, die eine Vielzahl von Saisonarbeitskräften beschäftigen, anfangen zu reagieren. Zum einen wird jede Möglichkeit der Technisierung/Mechanisierung, die durch den gesetzlichen Mindestlohn gegenüber dem Einsatz von Arbeitskräften an relativer Vorzüglichkeit gewonnen hat, geprüft, um Arbeitskräfte zu ersetzen. Zum anderen wird ein Übergang auf personalextensivere Produktionsverfahren in Erwägung gezogen. Nicht zuletzt beginnen Betriebe, ihre Anbaufläche zu reduzieren und bereiten den Ausstieg aus der bisherigen Produktion vor. Da dies aufgrund von getätigten Investitionen, Abschreibungen, Lieferverpflichtungen etc. nicht kurzfristig umsetzbar ist, wird die strukturelle Anpassung an den gesetzlichen Mindestlohn sukzessive in den nächsten Jahren erfolgen.

Zu Themenschwerpunkt 4)

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wird in der Landwirtschaft und im Gartenbau tendenziell zu einem Rückgang der Beschäftigung führen. Zahlen, die dies bereits jetzt belegen, können aufgrund der aufschiebenden Wirkung des Mindestentgelttarifvertrages sowie der Mittelfristigkeit notwendiger Anpassungen des Betriebes nicht vorgelegt werden.

Bereits jetzt ist zu erkennen, dass vor allem Saisonarbeitskräfte, die für die Wettbewerbsfähigkeit notwendige Leistungsvorgaben nicht schaffen, entlassen bzw. nicht mehr beschäftigt werden. Über den Mindestlohn findet somit eine Auslese zu Gunsten leistungsstarker Saisonarbeitskräfte statt. Insgesamt ist festzustellen, dass die Beschäftigungs- und Einstellungschancen von un- oder geringqualifizierten Personen in der Landwirtschaft zurückgehen. Keine Auswirkungen sind hingegen bisher im Hinblick auf den Abschluss neuer Ausbildungsverhältnisse festzustellen.

Der gesetzliche Mindestlohn hat auch Auswirkungen auf das Tarifgeschehen. Wie bereits ausgeführt, werden zumindest die Löhne für die unterste Lohngruppe in den regionalen Tarifverträgen der Landwirtschaft und des Gartenbaus nicht mehr von den Tarifpartnern festgelegt. Der gesetzliche (bis Ende 2017 tarifliche) Mindestlohn wird in regionalen Tarifverträgen übernommen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich die von der Mindestlohnkommission zu beschließende Veränderung des gesetzlichen Mindestlohns zu einem Richtwert für Tarifänderungen in der Branche entwickelt.

Handelsverband Deutschland (HDE)

HDE
Handelsverband
Deutschland

Stellungnahme

zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stand: 28. Februar 2018

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit 3 Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von über 500 Milliarden Euro jährlich.

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017

Von der erstmaligen Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sind nach dem Bericht der Mindestlohnkommission (2016) rund 4 Mio. Beschäftigte betroffen gewesen. Der Mindestlohn hat demnach massiv in die Lohnbildung eingegriffen. Dies gilt in Teilen auch für die tarifliche Lohnfindung. Anfang 2015 gab es noch zahlreiche Tarifentgelte, die unter dem gesetzlichen Minimum lagen. Einige Branchen haben daher die bis Ende 2017 bestehende gesetzliche Möglichkeit genutzt, durch allgemeinverbindliche Tarifverträge vorübergehend den gesetzlichen Mindestlohn zu unterschreiten. Dennoch gab es auch Tariflöhne, die durch den Mindestlohn unmittelbar verdrängt wurden, so dass an dieser Stelle ein Eingriff in die Tarifautonomie der jeweiligen Sozialpartner festzustellen ist. Zudem ist davon auszugehen, dass es in den betroffenen Branchen auch zu einer Stauchung der Lohnstruktur gekommen ist (vgl. IW-Report 13/2017).

Durch die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2017 hat sich diese Tendenz weiter verschärft. Zum einen wurde erneut in die Tarifautonomie eingegriffen, indem bestehende Tariflöhne unter 8,84 Euro verdrängt wurden. Zum anderen kommt es in den betroffenen Branchen zu einer weiteren Stauchung der Lohnstruktur und damit zu Auswirkungen auf die gesamte Lohnstruktur, da die gesetzlich erzwungene Anhebung der untersten Lohngruppe aufgrund des Lohnabstandsgebots mittelbar zu einer Anhebung der darüber liegenden Lohngruppen führt.

Festzustellen ist weiterhin, dass die Regelungen des gesetzlichen Mindestlohns für die betroffenen Unternehmen zu rechtlichen Risiken und praktischen Problemen bei der Handhabung geführt haben. Dies gilt insbesondere für mögliche Haftungstatbestände, die viele kleine und mittelständische Handelsunternehmen überfordern. Die im Mindestlohngesetz (MiLoG) vorgesehene verschuldensunabhängige Auftraggeberhaftung hat zu einem erheblichen Haftungsrisiko für Unternehmen geführt. Viele Unternehmen sind in der Folge dazu übergegangen, von jedem ihrer Subunternehmer eine umfassende schriftliche Bestätigung darüber zu verlangen, dass diese ihren Verpflichtungen aus dem MiLoG nachkommen. Teilweise versuchen Unternehmen sich sogar mit Bürgschaften gegenüber ihrem Vertragspartner abzusichern. All dies hat letztlich zu einem Zuwachs an Kosten und Bürokratie für die Unternehmen geführt. Dabei ließe sich dieser zusätzliche Aufwand leicht begrenzen. Dazu müsste lediglich durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass es sich bei der Auftraggeberhaftung nach dem MiLoG – ebenso wie es die Rechtsprechung für das AEntG entschieden hat – um eine „Generalunternehmerhaftung“ handelt, die nur eingreift, wenn der Unternehmer seine Dienst- oder Werkvertragsleistungen gegenüber seinem Vertragspartner nicht selbst erbringt, son-

dern hierzu ein Subunternehmen einschaltet. Außerdem sollte die Haftung des „Generalunternehmers“ darauf beschränkt werden, dass sein unmittelbarer Subunternehmer die Mindestlohnvorschriften einhält. Eine darüber hinausgehende Haftung für weitere Subunternehmer in der Kette ist vor allem wegen der damit verbundenen unüberschaubaren Haftungsfolgen und den praktischen Schwierigkeiten der Überprüfung unzumutbar. Im Rahmen der Haftung sollte zudem die Möglichkeit der Exkulpation geschaffen werden, wenn der Auftraggeber darlegen kann, dass er weder positive Kenntnis noch grob fahrlässige Unkenntnis davon hatte, dass der Auftragnehmer seiner Verpflichtung nach dem MiLoG nicht nachkommt.

Weiterhin ist der bürokratische Aufwand für die Dokumentations- und Meldepflichten, insbesondere bei geringfügig Beschäftigten, immer noch unverhältnismäßig. Im Einzelhandel sind deutschlandweit über 800.000 geringfügig Beschäftigte tätig, so dass die für diese Arbeitnehmer eingeführte Aufzeichnungspflicht hinsichtlich Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit in vielen Handelsunternehmen zu einem erheblichen Zuwachs an Bürokratie geführt hat. Vor allem die kleinen und mittelständischen Unternehmen, in denen zumeist keine automatisierte Arbeitszeiterfassung erfolgt, sind hiermit oft überfordert. Dabei besteht für die besondere Aufzeichnungspflicht bei geringfügiger Beschäftigung keine Notwendigkeit, zumal der Gesetzgeber im Teilzeit- und Befristungsgesetz klargestellt, dass es sich bei der geringfügigen Beschäftigung um eine normale Teilzeitbeschäftigung handelt. Nicht ersichtlich ist auch, warum die Gefahr einer Stundenmanipulation bei geringfügig Beschäftigten höher sein soll, als bei einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung. Das Gegenteil ist der Fall: Durch die hohe Pauschalabgabe für Arbeitgeber ist die geringfügige Beschäftigung teurer als ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Eine „Unterschlagung“ geleisteter Arbeitsstunden, etwa um unter der für die geringfügige Beschäftigung maßgeblichen 450-Euro-Grenze zu bleiben, rechnet sich für den Arbeitgeber daher nicht. Der Arbeitgeber hat vielmehr ein eigenes finanzielles Interesse an der Aufzeichnung aller tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden eines geringfügig Beschäftigten.

2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

a) Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten
b) Auswirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienern

Amtliche Statistiken lassen den Schluss zu, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sich im Wesentlichen im Segment der geringfügigen Beschäftigung ausgewirkt hat. Das legen zumindest die Daten zur durchschnittlichen Einkommenshöhe im Einzelhandel und zum Anteil der Niedriglohnbezieher im Einzelhandel nahe. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat sich nach Inkrafttreten des gesetzlichen Mindestlohnes für etwa 500.000 Beschäftigte im Einzelhandel eine höhere Bruttovergütung ergeben. Nach Auffassung der Bundesregierung (BT-Drucksache 18/12484) kann allerdings noch nicht abgeschätzt werden, wie sehr sich die Einführung des Mindestlohnes im

Jahr 2015 auf die Substitutionsbeziehung zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ausgewirkt hat. Insoweit wird auf die Antworten der Bundesregierung aus der BT-Drucksache 18/12484 zu den Fragen 13 und 21 verwiesen.

c) Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherheit

Dem HDE liegen keinerlei Erkenntnisse darüber vor, ob bzw. inwieweit die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns das Steueraufkommen erhöht hat. Da Einkommensteuer erst ab einem bestimmten zu versteuernden Jahreseinkommen zu entrichten ist, kann alleine aus der Tatsache, dass der Mindestlohn zu höheren Bruttovergütungen geführt hat, noch nicht geschlossen werden, dass auch das Steueraufkommen gestiegen ist. Hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge ist dagegen von einem höheren Beitragsaufkommen auszugehen, da höhere Bruttolöhne denknotwendig zu einem höheren Gesamtsozialversicherungsbeitrag führen. Ob die einzelnen Arbeitnehmer durch den höheren Bruttolohn tatsächlich auch über ein höheres Nettoeinkommen verfügen, hängt dagegen von der individuellen Beitragspflicht ab. Bei zuvor geringfügig Beschäftigten kann der höhere Bruttolohn sogar zu einem niedrigeren Nettoeinkommen führen, wenn der Arbeitnehmer dann sozialversicherungspflichtig beschäftigt wird.

d) Einhaltung des Mindestlohns

Dem HDE liegen keine Erkenntnisse über Verstöße gegen die Vorschriften des gesetzlichen Mindestlohns vor. Anhaltspunkte für eine bewusste oder sogar systematische Umgehung des Mindestlohns durch einzelne Handelsunternehmen gibt es nicht. Der Einzelhandel ist sowohl in den einschlägigen Statistiken der Finanzkontrolle Schwarzarbeit als auch bei den Betriebsprüfungen der Rentenversicherung unauffällig. Soweit in einzelnen Studien (z. B. WSI-Studie zur Bilanz des Mindestlohns, Policy-Brief Nr. 19 aus Januar 2018) behauptet wird, dass im Jahr 2016 vor allem bei Minijobbern der gesetzliche Mindestlohn nicht eingehalten und im Einzelhandel bei fast jedem fünften Arbeitnehmer der Mindestlohn umgangen wurde, entbehrt dies jeglicher statistischer Grundlage. Die WSI-Studie stützt sich auf eine Auswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), in der Personenbefragungen zur Arbeitszeit und zum Monatsverdienst abgefragt werden, die zur Untersuchung von Mindestlöhnen – gerade bei Minijobbern – völlig ungeeignet sind. Bereits kleinste Ungenauigkeiten bei den abgefragten Angaben können zu großen Verzerrungen bei den errechneten Stundenlöhnen führen, so dass die Auswertung des WSI nicht verwertbar ist. Dies wird auch daran deutlich, dass das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bei Auswertung der gleichen SOEP-Daten zu deutlich anderen Ergebnissen als das WSI gekommen ist.

Die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns ist allerdings unverändert durch erhebliche Unsicherheiten bei der Anwendung der wenig transparenten Vorschriften geprägt. Auch die umfangreiche Rechtsprechung zeigt, dass die Regelungen selbst durch die Arbeitsgerichte nicht so einfach interpretierbar sind. Unternehmen, die neben einem Stundenlohn weitere Entgeltbestandteile zahlen, müssen daher bei der sich daraus ergebenden Gesamtvergütung immer die mittlerweile umfangrei-

che Rechtsprechung zu der Frage berücksichtigen, welche Entgeltbestandteile auf den Mindestlohn angerechnet werden können und welche nicht. Dies ist gerade für die kleinen und mittelständischen Handelsunternehmen eine große Herausforderung und führt zu erheblichen rechtlichen Risiken. Soweit Mindestlohnverstöße festgestellt werden, dürfte die Ursache hierfür oftmals in der unübersichtlichen Rechtslage liegen.

e) Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits-/Leistungsvorgaben

In der Beratungspraxis hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dazu geführt, dass den Unternehmen dazu angeraten wird, Mitarbeitern in den unteren, mindestlohnnahen Einkommensbereichen nur solche Arbeitgeberleistungen anzubieten, deren Anrechenbarkeit auf den Mindestlohn sichergestellt ist.

3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

(Teilaspekte: Kosten und Erträge, Produktivität und Lohnstückkosten, (Verbraucher-)Preise, Nachfrage- und Umsatzentwicklung, Investitionstätigkeit, Veränderung von Wettbewerbsparametern (Konkurrenz über Qualität statt über Löhne/Preise)

Effekte der Mindestlohneinführung bzw. der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf die o. g. Teilaspekte sind im Einzelhandel kaum sichtbar. Das gute wirtschaftliche Umfeld des Wirtschaftszweigs und die insgesamt positive Entwicklung am Arbeitsmarkt kompensieren und überlagern mögliche negative Auswirkungen der Mindestlohneinführung. Die insgesamt erfreuliche Beschäftigungsentwicklung im Einzelhandel ist allerdings kein Beleg dafür, dass der Mindestlohn der Beschäftigung nicht geschadet hat. Vielmehr stellt sich die Frage, ob sich die Beschäftigungssituation und die Geschäftslage der Unternehmen nicht ohne Mindestlohn noch besser entwickelt hätten.

Der Mindestlohn hat die Handelsunternehmen über höhere Löhne und zusätzlichen bürokratischen Aufwand belastet und dadurch die Arbeitskosten erhöht. Steigende Lohnkosten wurden zu einem Teil aus den Unternehmensgewinnen heraus finanziert, zum anderen Teil in Form höherer Preise an den Verbraucher weitergegeben. In einem günstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld können die Unternehmen steigende Lohnkosten durch Preiserhöhungen ausgleichen. Höhere Preise sind in einem guten konjunkturellen Umfeld mit weitgehend stabilen Verbraucherpreisen und steigenden Realeinkommen leichter am Markt durchsetzbar. Sollten die Preise wieder stärker anziehen, kann sich die Ausgangslage hier signifikant ändern. In der Folge könnte es zu einer sinkenden Nachfrage kommen.

Auswirkungen auf den Wettbewerb im Einzelhandel sind nicht feststellbar. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass im Einzelhandel unterschiedliche Vertriebsformen miteinander konkurrieren, die sich insbesondere durch einen sehr unterschiedlichen Personaleinsatz unterscheiden: vom bedienungs- und beratungsintensiven Fachgeschäft bzw. Kaufhaus über Selbstbedienungs-Warenhäuser, Discounter bis hin zum Versandhandel. Je nach Vertriebsformat schlagen daher Erhöhungen der Personalkosten durch den gesetzlichen Mindestlohn gemessen an den Gesamtkosten sehr unterschiedlich zu Buche. Auf die Wettbewerbssituation innerhalb des Einzelhandels hat die Mindestlohnentwicklung daher nur einen sehr untergeordneten Einfluss.

4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung

a) Auf- und Abbau von Beschäftigung

Im Einzelhandel hat sich bereits seit einigen Jahren wieder ein langsamer Beschäftigungsaufbau vollzogen. Dabei fand ein deutlicher Zuwachs in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung statt, gleichzeitig wurde geringfügige Beschäftigung abgebaut.

Der Abbau von Minijobs dürfte sich durch die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 8,84 Euro bei gleichzeitiger Beibehaltung des 450-Euro-Schwellenwerts beschleunigt haben, da sich das monatliche Zeitkontingent, das im Rahmen von Minijobs dann noch möglich sind, hierdurch um zwei Stunden verringert hat und damit unattraktiver geworden ist. Hierauf weist auch die Beschäftigungsentwicklung im Einzelhandel nach den Zahlen des Statistischen Bundesamts hin. Nach der Erhöhung des Mindestlohns zum 01.01.2017 ist die Zahl der Minijobs im Einzelhandel um ca. 14.000 gegenüber dem Vorjahreszeitraum (Stichtage: 31.03. und 30.06.2017) zurückgegangen. Der Einzelhandel ist jedoch unverändert auf geringfügig Beschäftigte angewiesen, um Auftragsspitzen abzufedern oder Personallücken zu schließen, die sich aufgrund von Teilzeitwünschen von Arbeitnehmern ergeben.

b) Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen

Nach unserer Einschätzung könnte sich der Abbau von Minijobs daraus ergeben haben, dass einzelne Unternehmen entschieden haben, bestimmte Arbeiten oder Dienstleistungen grundsätzlich nicht mehr anzubieten. Das könnte ein Indiz dafür sein, dass der Mindestlohn zum Wegfall von einfachen Jobs führt, für die keine besondere Qualifizierung notwendig ist und die möglicherweise auch durch Technik ersetzt werden können.

c) Arbeitszeit, Arbeitsvolumen

Handelsunternehmen mit saisonal starken Schwankungen, die deshalb Jahresarbeitszeitkonten führen, bereiten in der Praxis die engen Vorgaben des MiLoG zu den Arbeitszeitkonten erhebliche

Schwierigkeiten. Problematisch sind vor allem die Restriktionen zum Aufbau eines Arbeitszeitguthabens, da nur begrenzt Arbeitszeitvolumen angespart und dementsprechend entspart werden kann, so dass die gewollte gleichmäßige Bezahlung über den gesamten Jahresverlauf in der Praxis kaum mehr möglich ist.

d*) Personalfluktuation*

Erkenntnisse hierzu im Zusammenhang mit dem Mindestlohn liegen uns nicht vor.

e) Regelungen für Praktikanten

Nach unseren Erkenntnissen hat die grundsätzliche Einbeziehung von Praktikanten in die Mindestlohnregelungen und insbesondere die sich daraus ergebende Rechtsunsicherheit, ob ein Praktikum mindestlohnpflichtig ist oder nicht, zu einem deutlichen Rückgang des Angebots an Praktika und zu einer Verkürzung der Dauer von Praktika durch die Handelsunternehmen geführt. Praktika über drei Monate werden in der Regel gar nicht mehr angeboten, Orientierungspraktika und studienbegleitende Praktika sind zumindest stark rückläufig. Diese (absehbare) Entwicklung ist sicherlich nicht im Sinne der Praktikanten und erleichtert auch den Unternehmen nicht gerade die Nachwuchsgewinnung.

Die Ausnahmeregelungen für Praktikanten sind zu kompliziert und führen vor allem aufgrund der umfangreichen Nachweispflichten zu einem unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand für alle Beteiligten. So muss für ein Pflichtpraktikum beispielsweise eine Bestätigung der Hochschule oder zumindest die Studienordnung vorgelegt und dann auch eingesehen und interpretiert werden. Darüber hinaus sind insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen mit der differenzierten rechtlichen Einordnung der verschiedenen Arten von Praktika nicht selten vollkommen überfordert. Am einfachsten wäre es daher, Praktika – ebenso wie Ausbildungsverhältnisse – generell von der Mindestlohnpflicht auszunehmen, da es sich hierbei nicht um Arbeitsverhältnisse handelt. In jedem Fall aber sollten die freiwilligen Praktika nicht drei, sondern mindestens zwölf Monate von der Mindestlohnpflicht ausgenommen werden. Bei dem freiwilligen studienbegleitenden Praktika sollte zudem die Regelung abgeschafft werden, nach der ein Praktikant nach einem studienbegleitenden Praktikum nie wieder ein solches Praktikum bei diesem Unternehmen absolvieren darf. Diese Regelung führt unter anderem dazu, dass Unternehmen gezwungen sind, alle Praktika-Anfragen daraufhin zu überprüfen, ob der Praktikant bereits in der (ggf. weit zurückliegenden) Vergangenheit ein studienbegleitendes Praktikum im Unternehmen absolviert hat.

f*) Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge*

Es liegt nahe, dass die früheren niedrigen Vergütungen (unter Mindestlohnniveau) im Bereich der geringfügigen Beschäftigung dadurch erklärt wurden, dass Unternehmen, Stammbeschäftigte und Aushilfen auf diese Art und Weise versucht haben, die sehr unterschiedliche steuer- und beitragsrechtliche Behandlung von geringfügig Beschäftigten und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

auszugleichen. Bei gleicher Arbeit und gleichem Bruttostundenlohn führen die Regelungen zum Minijob dazu, dass der Netto-Stundenlohn für den Minijobber in der Regel höher liegt als für die Stammarbeitskraft. Dies führt dann zu Unfrieden in der Belegschaft. Die Entgeltdifferenzierung hat daher in der Vergangenheit dazu beigetragen, Neiddiskussionen zu vermeiden und den Betriebsfrieden zu sichern. Diese Möglichkeiten wurden den Unternehmen jedenfalls unterhalb der Mindestlohnschwelle verbaut.

g) Ausbildungsgeschehen

Da Auszubildende – anders als Praktikanten – ausdrücklich nicht vom gesetzlichen Mindestlohn erfasst werden, sind hier keine Auswirkungen festzustellen. Dies würde sich allerdings ändern, falls eine Mindestausbildungsvergütung eingeführt würde, wie es der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vorsieht. Je nach Höhe könnte eine solche Mindestausbildungsvergütung tarifliche Ausbildungsvergütungen verdrängen und damit erneut in die Tarifautonomie der Sozialpartner eingreifen.

h) Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

Im Bereich der Beschäftigten im Einzelhandel, die nach Tarifvertrag vergütet werden, hatte die erstmalige Einführung des Mindestlohns keine unmittelbaren Auswirkungen, da zu diesem Zeitpunkt die untersten Tarifentgelte bereits bei 8,50 Euro bzw. darüber lagen. Hier wurden jedoch in den Tarifrunden vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns entsprechende überproportionale Vorweganpassungen durch die Gewerkschaftsseite durchgesetzt.

Nach der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2017 auf 8,84 Euro lag der rechnerische Stundenlohn der untersten Vergütungsgruppe in vier Tarifgebieten des deutschen Einzelhandels (Schleswig-Holstein, Bremen, Niedersachen, Mecklenburg-Vorpommern) unterhalb dieses Niveaus, so dass der gesetzliche Mindestlohn damit faktisch in tarifliche Regelungen eingegriffen hat. Hierdurch wurde ein Anpassungsdruck auf das tarifliche Lohngitter ausgeübt. In der Tarifrunde 2017 musste dementsprechend die unterste Vergütungsgruppe in den vier genannten Regionen auf mindestens 8,84 Euro angehoben werden. Mit der nächsten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 01.01.2019 droht erneut ein Eingriff in die tariflichen Vergütungsregelungen.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für die schriftliche Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission

Dr. Mario Bossler und Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Möller

1. Grundsätzliche Einschätzung

Insgesamt hat sich die sehr günstige Entwicklung des Arbeitsmarkts auch nach Einführung des Mindestlohns fortgesetzt. So stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 30,4 Millionen im Juni 2014 auf 32,5 Millionen Beschäftigungsverhältnisse im Juni 2017. Auch wenn aus diesem Befund nicht unmittelbar auf die Wirkungen des Inkrafttretens einer Lohnuntergrenze geschlossen werden kann, so zeigt der Aufwuchs an Beschäftigung doch zumindest, dass der allgemeine gesetzliche Mindestlohn einer weiteren positiven Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht entgegenstand.

Auch detaillierte deskriptive Analysen deuten nicht auf starke Beschäftigungseffekte des Mindestlohns hin. So enthalten Analysen im ersten Bericht der Mindestlohnkommission (2016) keine Hinweise auf eine schwächere Beschäftigungsentwicklung in relativ stärker vom Mindestlohn betroffenen Branchen. Die Analysen auf Basis des IAB-Arbeitsmarktspiegels weisen zwar einen Rückgang in der geringfügigen Beschäftigung nach; dieser kann jedoch zu einem erheblichen Teil auf Umwandlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückgeführt werden (vom Berge et al. 2016d).

In eine ähnliche Richtung gehen vertiefte Analysen mit dem in der internationalen Wissenschaft etablierten Differenz-in-Differenzen-Ansatz, der sich unter bestimmten Voraussetzungen kausal interpretieren lässt. Der in den einschlägigen Studien (Caliendo et al. 2017a; Bossler und Gerner 2016; Garloff 2016; Schmitz 2017) gefundene Effekt bewegt sich in der Größenordnung zwischen null und 80.000 Jobverlusten. Teilweise ist der Effekt jedoch statistisch insignifikant (Garloff 2016), beschränkt sich auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Schmitz 2017) oder auf Betriebe in Ostdeutschland (Bossler und Gerner 2016). Wenn überhaupt ergeben sich aus den Kausalanalysen nach gesamtwirtschaftlichem Maßstab geringe durch den Mindestlohn bedingte Beschäftigungsverluste.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es durch den Mindestlohn kaum zu negativen Externalitäten in Bezug auf die Beschäftigung gekommen ist und sich damit die Befürchtungen einiger Ökonomen im Vorfeld der Mindestlohneinführung nicht bestätigt haben. Insgesamt entsprechen die Befunde nicht dem, was bei einer rein neoklassischen Sicht auf den Arbeitsmarkt zu erwarten gewesen wäre. Demnach hätte ein bindender Mindestlohn zu einem flächendeckenden Beschäftigungsabbau führen müssen. Wenn ohne gesetzliche Lohnuntergrenze Beschäftigte nach ihrem Wertgrenzprodukt bezahlt werden und die Produktivität vom Mindestlohn nicht beeinflusst wird, hätten überall dort, wo der Mindestlohn greift, Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verlieren müssen. Da dies offensichtlich nicht der Fall war, sprechen die Ergebnisse dafür, dass der Arbeitsmarkt nicht wie ein reiner Wettbewerbsmarkt funktioniert, sondern durch Informations-asymmetrien, Marktmacht und andere Unvollkommenheiten gekennzeichnet ist. Eine gesetzliche Lohnuntergrenze kann eine unausgewogene Verteilung der Marktmacht korrigieren, ohne dass es zu nennenswerten Beschäftigungseinbußen kommt. Eine solche Situation ist insbesondere dort zu erwarten, wo eine

geringe Tarifabdeckung und starke Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt vorhanden sind und demnach Beschäftigte unter ihrem Wertgrenzprodukt bezahlt werden. Wenn allerdings der Mindestlohn sehr hoch angesetzt wird, sodass es zu übermäßigen Lohnersteigerungen kommt, kann der fiktive Marktgleichgewichtspunkt überschritten werden. Dann sind in der Tat signifikante Jobverluste nicht auszuschließen. Für die Deutung der Ereignisse im Sinne dieser (neuen) Monopsontheorie sprechen einige Befunde, insbesondere die insgesamt schwache Beschäftigungsreaktion. Auch die Tatsache, dass sich die Anzeichen von möglichen Jobverlusten auf Bereiche mit besonders niedrigem Lohnniveau konzentrieren (bestimmte Minijobs oder ostdeutsche Regionen) passt grundsätzlich in das Gesamtbild.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisinterpretation wäre es wenig wahrscheinlich, dass von einer weiteren Anhebung des Mindestlohns ein markanter negativer Beschäftigungseffekt ausgehen würde, selbst wenn diese über der allgemeinen Lohnentwicklung liegen würde. Für ein solches Vorgehen könnte auch die Tatsache angeführt werden, dass sich in jüngster Zeit Jobs in Niedriglohnbranchen wie dem Hotel- und Gaststättenbereich oder der Logistik vergleichsweise positiv entwickelt haben.

Folgende Argumente sprechen jedoch dafür, von einer überproportionalen Anhebung des Mindestlohnniveaus – wenn überhaupt – nur sehr maßvoll Gebrauch zu machen.

- Die Arbeitsmärkte unterscheiden sich zwischen Ost- und Westdeutschland weiterhin beträchtlich. Es steht zu befürchten, dass insbesondere in den peripheren Regionen Ostdeutschlands sich ungünstige Beschäftigungsentwicklungen verstärken könnten. Mögliche Abhilfe könnte ein gespaltener Mindestlohn schaffen. Ein gespaltener Mindestlohn würde jedoch die Komplexität des Regelwerks erhöhen und zudem den politischen Bestrebungen einer Angleichung des Lohnniveaus zwischen Ost- und Westdeutschland zuwider laufen. Er erscheint deshalb nicht als ein gangbarer Weg. Ein einheitlicher Mindestlohn erfordert aber nach dem Geleitzugprinzip die Rücksichtnahme auf die schwächsten Glieder.

- Ein weiteres Argument gegen eine deutlichere Mindestlohnerhöhung ist die Unsicherheit über Effekte des Mindestlohns bei einer potentiell schwächeren Arbeitsmarktentwicklung. Alle vorliegenden Ergebnisse über die (weitgehende) Beschäftigungsunschädlichkeit des Mindestlohns sind vor dem Hintergrund der aktuellen positiven Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung zu sehen. Sie geben keinen Aufschluss über Effekte des Mindestlohns bei einem Abschwung.

Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft den Umsetzungsgrad bzw. die Einhaltung des Mindestlohns. Auch Studien für andere Länder wie Großbritannien sehen die Nicht-Einhaltung (*non compliance*) des Mindestlohns als ein signifikantes Problem. Mori (2012) zitiert Daten des *Office for National Statistics* (ONS), die belegen, dass Teilzeitbeschäftigten doppelt so wahrscheinlich wie Vollzeitbeschäftigten der Mindestlohn vorenthalten wird. Insgesamt scheinen im Vereinigten Königreich etwa 1,8 Prozent der Teilzeitbeschäftigten und 0,8 Prozent der Vollzeitbe-

schäftigten Verdienste unter dem Mindestlohnniveau aufzuweisen. Für Deutschland legen mehrere neuere Studien nahe, dass der Mindestlohn in nennenswertem Ausmaß unterschritten oder umgangen wird (Burauel et al. 2017; Pusch und Seifert 2017).[1] Falls sich dieser Befund bestätigt, würde die Schutzfunktion des Mindestlohns möglicherweise gerade dort konterkariert, wo sie am dringendsten benötig wird.

Vor diesem Hintergrund ließe sich argumentieren, vor einer weiteren Mindestlohnerhöhung zunächst die Priorität auf eine wirkungsvolle Durchsetzung der bestehenden Regeln zu setzen. Wird der Mindestlohn tatsächlich in größerem Umfang unterlaufen, so würde ein wesentlicher Teil des mindestlohnrelevanten Arbeitsmarktsegments von einer Erhöhung nicht profitieren. Denkbar wäre auch, dass sich der Grad der Nichteinhaltung bei einer markanten Steigerung des Mindestlohns noch erhöht. Diese Zusammenhänge sind aber bisher in Deutschland nicht systematisch untersucht worden.

Im Folgenden sollen nun Erkenntnisse der Mindestlohnforschung des IAB im Detail präsentiert werden. Dabei betrachten wir in Abschnitt 2 zunächst Effekte auf Löhne und das Einkommen. Abschnitt 3 ist dann den bisher vorliegenden Erkenntnissen zur Beschäftigungswirkung des Mindestlohns gewidmet. In Abschnitt 4 werden Befunde zu weiteren Auswirkungen des Mindestlohns diskutiert. Abschließend gehen wir in Abschnitt 5 auf den Umsetzungsgrad und die Aufzeichnungspflichten ein.

2. Auswirkungen des Mindestlohns auf Löhne

Erste Evidenz für Effekte des Mindestlohns auf die Entlohnung liefert das Diskussionspapier von Bossler und Gerner (2016), das Daten aus dem IAB-Betriebspanel auswertet. Betroffene Betriebe zeigen einen durch den Mindestlohn induzierten durchschnittlichen Lohnanstieg von etwa 4 bis 6 Prozent, was auf der Beschäftigtenebene einem Lohneffekt von ca. 10 Prozent entspricht.

Auswertungen einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen des *Linked Personnel Panel* (LPP) des IAB stützen die Ergebnisse aus dem Betriebspanel. So liefert die Studie von Bossler und Broszeit (2017) einen klaren Beleg dafür, dass vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte von einem deutlichen Lohnzuwachs profitieren. In der genannten Untersuchung zeigt sich zudem ein positiver Einfluss des Mindestlohns auf die Arbeitszufriedenheit, wobei dieser Effekt insbesondere auf einen starken Anstieg der Entlohnungszufriedenheit zurückzuführen ist. Belege für ein höheres Arbeitsengagement der vom Mindestlohn profitierenden Beschäftigten, das als Maß für individuelle Produktivität interpretiert werden kann, lassen sich allerdings nicht nachweisen.

[1] Die Studien von Burauel et al. (2017) sowie von Pusch und Seifert (2017) schließen von individuellen Befragungsdaten auf die Non-Compliance. Da individuelle Befragungsdaten in hohem Ausmaß ungenaue Angaben enthalten können, ist eine Differenzierung zischen Non-Compliance und Messfehlern schwierig. Letztlich bleibt damit trotz der vorliegenden Studien die Frage offen, inwieweit der Mindestlohn eigehalten wird.

Auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) finden Caliendo et al. (2017b) einen positiven Lohneffekt in der unteren Hälfte der Lohnverteilung. Zugleich zeigt sich jedoch auch ein negativer Effekt auf die vertraglich vereinbarten Arbeitsstunden, sodass sich aus der Studie in der Summe kein Einfluss auf das monatliche Einkommen nachweisen lässt.

Bruckmeier und Wiemers (2015) zeigen auf Basis von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, dass zwar die Anzahl der abhängig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Empfänger (sog. Aufstocker) im Februar 2015 im Vergleich zu Dezember 2014 um 43.000 Personen gesunken ist. Angesichts der rund 1 Million Aufstocker in Deutschland ist dieser Rückgang jedoch als gering einzuschätzen. Gründe für die kaum veränderte Bedürftigkeit dürften in der Haushaltsgröße oder den geringen Arbeitsstunden der aufstockenden Mindestlohnempfänger liegen.

3. Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung[2]

Erste Erkenntnisse zu den Übergängen zwischen den Arbeitsmarktzuständen einzelner Personen im Zuge der Mindestlohneinführung konnten aus dem IAB-Arbeitsmarktspiegel gewonnen werden. Dieser wurde erstmals im Januar 2016 publiziert (vom Berge et al. 2016d) und seitdem im halbjährlichen Turnus aktualisiert (vom Berge et al. 2016e, 2017a, 2017b). Die Ergebnisse des IAB-Arbeitsmarktspiegels wurden zusätzlich im Rahmen des IAB-Kurzberichts 11/2017 um eine betriebliche Perspektive erweitert (vom Berge und Weber 2017).

Zum Jahreswechsel 2014/2015 zeigte sich saisonbereinigt ein ausgeprägter Rückgang in der Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Höhe von rund 125.000 Jobs in Deutschland (zwischen September 2014 und Januar 2015: 184.000 Jobs). Dies heißt jedoch noch nicht, dass diese Jobs ersatzlos verloren gingen. Anhand der Daten lässt sich zeigen, dass in Betrieben, in denen besonders viele geringfügige Beschäftigungsverhältnisse abgebaut wurden, auch überproportional viele sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind (vom Berge und Weber 2017). Es ist somit davon auszugehen, dass in beträchtlichem Ausmaß Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurden. Dazu passt ein entsprechender Anstieg dieser Beschäftigungsform um circa 56.000 Jobs zum Jahreswechsel 2014/2015. Die Umwandlungen waren auch in den beiden Folgemonaten noch leicht erhöht.

In erster Linie wurden die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Teilzeitjobs umgewandelt. Allerdings zeigt sich auch in Betrieben mit vielen Umwandlungen eine etwas höhere Tendenz zum Abbau ande-

[2] Zusammenfassung der Befunde über Beschäftigungseffekte des Mindestlohns in Anlehnung an Bossler et al. (2017c).

rer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse (vom Berge und Weber 2017).

Erste Kausalanalysen zu den Beschäftigungseffekten auf Basis des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes wurden von Bossler und Gerner (2016) sowie von Garloff (2016) präsentiert. Während Bossler und Gerner (2016) auf der Betriebsebene vom Mindestlohn betroffene mit nicht betroffenen Betrieben über die Zeit vergleichen, analysiert Garloff (2016) die Beschäftigung in stärker und weniger stark vom Mindestlohn betroffenen Regionen über die Zeit.

Die Analysen von Garloff (2016) zeigen einen signifikant negativen Effekt auf die geringfügige Beschäftigung und einen positiven Effekt auf die sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung, was die Hypothese einer Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aus dem IAB-Arbeitsmarktspiegel stützt. Bei der Betrachtung der Gesamtbeschäftigung zeigen sich keine signifikanten Effekte, jedoch wird ein schwach positiver Effekt auf die Arbeitslosigkeit sichtbar.

Die Untersuchung von Bossler und Gerner (2016) belegt einen positiven Effekt auf die Bruttolohnkosten in Höhe von 6,3 Prozent in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben. Für diese Betriebe ergibt sich auch ein schwacher Effekt auf die Beschäftigung von circa minus 1,7 Prozent. Eine nähere Analyse zeigt, dass dieser Effekt vollständig durch Betriebe in Ostdeutschland und solche Betriebe getrieben wird, die sich einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen. Die Studie weist zudem nach, dass der Beschäftigungsrückgang auf eine Zurückhaltung bei den Einstellungen und nicht auf vermehrte Entlassungen zurückzuführen ist. Ergänzt wird dieses Ergebnis durch eine Deskription auf Basis der IAB-Stellenerhebung, die einen Anstieg der Anforderungen bei Neueinstellungen im Jahr 2015 bei einer Entlohnung zum Mindestlohn deutlich macht (Gürtzgen et al. 2016). Wie es dennoch zu einer vergleichsweise günstigen Beschäftigungsentwicklung im Segment der Beschäftigung mit geringem Anforderungsniveau gekommen ist, bedarf noch vertiefter Untersuchungen.

Ähnlich wie Garloff (2016) analysieren Schmitz (2017) und Caliendo et al. (2017a) Beschäftigungseffekte des Mindestlohns auf Basis von Variation in der regionalen Betroffenheit. Beide Studien finden einen kleinen negativen Effekt, der in der Studie von Schmitz nur für die geringfügige Beschäftigung statistisch signifikant ist. Die Interpretation der Ergebnisse des Diskussionspapiers von Caliendo et al. (2017a) legt für den Verlust von Beschäftigungsverhältnissen eine Obergrenze von 78.000 nahe.

Eine weitere Wirkung des Mindestlohns, die das Beschäftigungsvolumen betrifft, kann durch eine Änderung der Arbeitszeiten hervorgerufen werden. So zeigen Wanger und Weber (2016), dass sich in den Daten des Mikrozensus die Arbeitszeit von Minijobbern 2015 signifikant verringert hat. Dieses Ergebnis könnte jedoch auch dadurch getrieben sein, dass Minijobs mit relativ längeren Arbeitszeiten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden und 2015 somit nur noch diejenigen Minijobs mit relativ kürzeren Arbeitszeiten beobachtet wurden. Ein weiterer Hinweis auf einen Rückgang der Arbeitszeit ergibt sich aus den subjektiven Angaben der Arbeitgeber im Rahmen des

IAB-Betriebspanels. Die Arbeitszeit stellt dort neben den Absatzpreisen die wichtigste Anpassungsdimension dar (Bellmann et al. 2016). Zudem zeigt sich in Kausalanalysen auf Basis des IAB-Betriebspanels ein kleiner negativer Effekt auf die typische vertragliche Wochenarbeitszeit (Bossler und Gerner 2016) und auf Basis des SOEP ein Rückgang in der vertraglichen und tatsächlichen Wochenarbeitszeit (Caliendo et al. 2017b).

4. Weitere Ergebnisse des IAB zum gesetzlichen Mindestlohn

Da der Mindestlohn kaum eine Wirkung auf die Beschäftigung zeigt, stellt sich die Frage, wie der mindestlohninduzierte Kostenanstieg kompensiert wird. Eine Möglichkeit besteht in einer Reduktion von Unternehmensgewinnen, wozu aktuell aber noch keine belastbaren Ergebnisse für Deutschland vorliegen. Eine andere Möglichkeit ist die Überwälzung gestiegener Personalkosten auf die Preise für Produkte bzw. Dienstleistungen. Deskriptive Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels und der IAB-QUEST-Befragung zeigen, dass Preiserhöhungen häufig von den Arbeitgebern als Anpassungsdimension genannt werden (Bellmann et al. 2016; Bossler und Jaenichen 2017c; Mindestlohnkommission 2016). Dieser Mechanismus bestätigt sich in einer Kausalanalyse von Link (2017), die zeigt, dass geplante Preiserhöhungen im Zeitraum der Mindestlohneinführung häufiger wurden.

Das Mindestlohngesetz sieht für Langzeitarbeitslose in den ersten 6 Monaten ihrer Wiederbeschäftigung eine Ausnahme vor. Das IAB hat die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose in einem Projekt evaluiert (vom Berge et al. 2016c, 2016d). Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil der Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb von 8,50 Euro im Jahr 2015 signifikant gesunken ist. Bei der Zahl derer, die noch unterhalb von 8,50 Euro entlohnt wurden, waren keine Unterschiede zwischen vormals Langzeit- und Kurzzeitarbeitslosen mit ähnlichen Charakteristika (also sehr ähnlicher Arbeitslosigkeitsdauer) festzustellen. Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens ist die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose kaum in Anspruch genommen worden und zweitens sind keine Beschäftigungseffekte nachweisbar.

In Bezug auf betriebliche Investitionen in Humankapital deuten Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels auf einen leichten Rückgang der Weiterbildungsintensität in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben hin. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Weiterbildungskosten vollständig vom Arbeitgeber getragen werden (Bellmann et al. 2017). Die Effektgröße ist jedoch eher als klein einzuschätzen und zudem von der Modellspezifikation abhängig. Deutlich zeigt sich jedoch, dass in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben die Investitionen in Weiterbildung unabhängig von der zeitlichen Einführung des Mindestlohns auf einem signifikant niedrigeren Level liegen.

Weitere Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels beschäftigen sich mit dem Einfluss des Mindestlohns auf die Tarifbindung (Bellmann et al. im Erscheinen). Vor dem Hintergrund einer fallenden Tarifbindung über die letzten 20 Jahre lag

ein politisches Ziel des Mindestlohns in der Stärkung der Tarifautonomie. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die durchschnittliche Tarifbindung in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben nicht statistisch signifikant verringert hat. Die Studie findet jedoch eine leicht erhöhte Dynamik in der Tarifbindung. So zeigen sich verstärkt Austritte der betroffenen Betriebe aus Tarifverträgen, aber auch Hinweise für etwas häufigere Eintritte.

5. Umsetzungsgrad des Mindestlohngesetzes und Aufzeichnungspflichten

In der Studie von Caliendo et al. (2017a) wird die unvollständige Einhaltung des Mindestlohngesetzes als möglicher Grund für das Ausbleiben eines deutlicheren Beschäftigungseffekts genannt. Tatsächlich ist die Einhaltung des Mindestlohns noch eine weitestgehend offene Frage. Die bisherigen Befunde zum Mindestlohn beziehen sich deshalb auch nur auf den realisierten Umsetzungsgrad und geben damit keine Auskunft über Mindestlohneffekte bei 100-prozentiger Compliance.

Erste Studien, die sich mit der Einhaltung des Mindestlohns beschäftigen, unterscheiden sich deutlich in der Zahl der Personen, die 2015 bzw. 2016 noch unterhalb von € 8,50 entlohnt wurden. So zeigen die Zahlen des Statistischen Bundesamts auf Basis der Verdiensterhebung, dass 2016 noch rund 650.000 Beschäftigte unterhalb des Mindestlohns entlohnt wurden (Günther und Frentzen 2017). Auswertungen auf Basis des SOEP zeigen, dass die Non-Compliance 2016 je nach Berechnungsszenario zwischen 829.000 und 2.783.000 Beschäftigten lag (Burauel et al. 2017).[3]

Die Abschätzung der Non-Compliance auf Basis von Befragungsdaten ist jedoch problematisch. Typischerweise werden in Erhebungen wie dem SOEP oder dem Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) der Monatsbruttolohn und die wöchentlichen Arbeitsstunden getrennt abgefragt. Wenn Personen ihren Monatslohn oder ihre Arbeitsstunden ungenau angeben, kann es zu einer unpräzisen Berechnung des Stundenlohns kommen. Dieser Messfehler kann dazu führen, dass etliche Personen auf Grundlage der Befragungsdaten unterhalb der Mindestlohngrenze liegen, obwohl sie mindestens zum Mindestlohn entlohnt werden. Erkenntnisse des IAB weisen darauf hin, dass Personen, die in Befragungen ihren Stundenlohn direkt angeben, seltener unterhalb des Mindestlohns liegen als Personen, die Monatslohn und Arbeitsstunden separat berichten. Letztlich bleibt das Ausmaß an Non-Compliance eine weitgehend offene Frage, die sich auf Grundlage der aktuellen Datenbasis nicht vollends beantworten lässt.

Einen wichtigen Baustein für die Einhaltung des Mindestlohns leisten die Kontrollen durch den Zoll und die Aufzeichnungspflichten der Arbeitgeber über geleistete Arbeitsstunden. Ergebnisse aus der IAB-QUEST-Befragung zeigen, dass Arbeit-

[3] Berechnungen des WSI zufolge lagen knapp 50 Prozent der Minijobber in 2015 noch unterhalb des Mindestlohns (Pusch und Seifert 2017) und 2,7 Millionen Beschäftigte wurden in 2016 noch unterhalb des Mindestlohns entlohnt (Pusch 2018).

geber häufig über den bürokratischen Aufwand der Aufzeichnungspflichten klagen und dass diese Klagen auch mit dem Geltungsbereich der Auszeichnungspflichten korreliert sind (Bossler und Jaenichen 2017).

Eigene Berechnungen auf Basis einer 10-Prozent-Stichprobe aus der Beschäftigtenhistorik des IAB liefern einen Einblick in die Zahl der aufzeichnungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse. Gemäß § 17 Mindestlohngesetz gelten die Aufzeichnungspflichten für zwei Gruppen:

- Geringfügig Beschäftigte (ausgenommen sind geringfügig Beschäftigte in privaten Haushalten)
- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte aus Branchen, die unter § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes fallen, wobei die Mindestlohndokumentationsverordnung (MiLoDokV vom 29.7.2015) Gehaltsschwellen festlegt, oberhalb derer die Beschäftigten von den Aufzeichnungspflichten entbunden sind.

Tabelle 1: Hochgerechnete Schätzung aufzeichnungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse nach Mindestlohngesetz

	Beschäftigungsverhältnisse insgesamt	Beschäftigungsverhältnisse gemäß alter Aufzeichnungsverordnung (MiLoAufzV vom 26.11.2014)	Beschäftigungsverhältnisse gemäß aktueller Dokumentationsverordnung (MiLoDokV vom 29.7.2015)
Minijobs in der Gesamtwirtschaft (aufzeichnungspflichtig nach MiLoG)	6.695.790		
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Aufzeichnungspflicht nach MiLoG (Branchen des § 2a SchwarzArbG)		3.824.300	2.753.080
Zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Aufzeichnungspflicht gemäß MiLoG (in Branchen des § 2a SchwarzArbG)[4]		2.551.080	1.855.510

Quelle: Hochgerechnete Schätzung auf Basis einer 10-Prozent-Stichprobe aus der Beschäftigtenhistorik des IAB (Stichtag 30.6.2016). Die Zuordnung der Branchen des § 2a SchwarzArbG erfolgt in Anlehnung an Drucksache 18/11475 des Deutschen Bundestags vom 10.3.2017.

Die Schätzung in Tabelle 1 zeigt, dass rund 6,7 Millionen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse unter die Aufzeichnungspflichten fallen. Zusätzlich fallen etwa 2,8 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte unter die Aufzeichnungspflichten, die aktuell in der Mindestlohndokumentationsverordnung (MiLoDokV

[4] Beschäftigungsverhältnisse die schon nach AEntG oder AÜG aufzeichnungspflichtig sind werden hier ausgenommen.

vom 29.7.2015) präzisiert werden. Legt man die alte Mindestlohnaufzeichnungsverordnung zugrunde, die nur im ersten Halbjahr 2015 Anwendung fand und andere Gehaltsschwellen beinhaltete, läge die Zahl noch bei rund 3,8 Millionen Beschäftigungsverhältnissen. Berücksichtigt man, dass einige der betroffenen Brachen, wie beispielsweise das Bauhauptgewerbe, eigene Branchenmindestlöhne vorweisen und damit Aufzeichnungspflichten gemäß Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erfüllen müssen, so sind aktuell nur rund 1,9 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse direkt von zusätzlichen Aufzeichnungspflichten durch das Mindestlohngesetz betroffen.

IAB-Literatur

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (2015): IAB-Betriebspanel: Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben. IAB-Kurzbericht, 6/2015, Nürnberg.

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Dütsch, Matthias; Gerner, Hans-Dieter; Ohlert, Clemens (2016): Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. IAB-Kurzbericht, 18/2016, Nürnberg, 8 S.

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (2017): Training and minimum wages: first evidence from the introduction of the minimum wage in Germany. In: *IZA Journal of Labor Economics*, Vol. 6, 22 S.

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (im Erscheinen): Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage (im Erscheinen). In: *Economic and Industrial Democracy*, in press.

Bossler, Mario (2016): Auswirkungen des Mindestlohns im Jahr 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 01/2016, Nürnberg, 3 S.

Bossler, Mario (2016): Mindestlohn in Deutschland, Großbritannien und in den USA. In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 96, H. 6, S. 422-425.

Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter (2016): Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data. IAB-Discussion Paper, 10/2016, Nürnberg, 35 S.

Bossler, Mario; Hohendanner, Christian (2016): Freie Mitarbeit statt Mindestlohn? Werk- und Dienstverträge in deutschen Betrieben vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 65, H. 8, S. 195-201.

Bossler, Mario (2017a): Employment expectations and uncertainties ahead of the new German minimum wage. In: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 4, S. 327-348.

Bossler, Mario; Broszeit, Sandra (2017b): Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage. In: *Labour*, Vol. 31, No. 4, S. 480-493.

Bossler, Mario; Dietrich, Hans; Gartner, Hermann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Kubis, Alexander; Weber, Enzo; Wolter, Stefanie (2017c): Zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland. IAB-Stellungnahme, 04/2017, Nürnberg, 21 S.

Bossler, Mario; Jaenichen, Ursula (2017d): Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht. In: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 70, H. 7, S. 482-490.

Bossler, Mario; Wegmann, Jakob (2017e): The German generation internship and the minimum wage introduction: Evidence from big data. LASER Discussion Papers, 105, Erlangen, 23 S.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2015): Trotz Mindestlohn: viele bedürftig. In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 95, H. 7.

Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Weber, Enzo (2016): Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau: Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen. IAB-Kurzbericht, 12/2016, Nürnberg, 8 S.

Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Weber, Enzo (2015): Neueinstellungen im Jahr 2014: Mindestlohn spielt schon im Vorfeld eine Rolle. IAB-Kurzbericht, 12/2015, Nürnberg.

vom Berge, Philipp; Bossler, Mario; Möller, Joachim (2016a): Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung des IAB. IAB-Stellungnahme, 03/2016, Nürnberg, 11 S.

vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016b): Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). IAB-Forschungsbericht, 08/2016, Nürnberg, 131 S.

vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016c): Mindestlohnausnahme für Langzeitarbeitslose: Wenig wirksam und kaum genutzt. IAB-Kurzbericht, 23/2016, Nürnberg, 8 S.

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram; Krüger, Jonas; Trenkle, Simon; Zakrocki, Veronika (2016d): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1). IAB-Forschungsbericht, 01/2016, Nürnberg, 62 S.

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Croxton, Daniela; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram; Krüger, Jonas (2016e): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2). IAB-Forschungsbericht, 12/2016, Nürnberg, 76 S.

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Croxton, Daniela; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram (2017a): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3). IAB-Forschungsbericht, 02/2017, Nürnberg, 87 S.

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram (2017b): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 4). IAB-Forschungsbericht, 09/2017, Nürnberg, 84 S.

vom Berge, Philipp; Weber, Enzo (2017c): Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen. IAB-Kurzbericht, 11/2017, Nürnberg, 8 S.

Wanger, Susanne; Weber, Enzo (2016): Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern. (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 23/2016), Nürnberg, 6 S.

Externe Quellen

Burauel, Patrick; Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Grabka, Markus. M.; Schröder, Carsten; Schupp, Jürgen; Wittbrodt, Linda (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle: Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. *DIW-Wochenbericht*, *49/2017*, Berlin.

Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2017a): The Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform. IZA DP No. 11190, Bonn.

Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2017b): The short-term distributional effects of the German minimum wage reform. IZA DP No. 11246, Bonn.

Garloff, Alfred (2016): Side effects of the new German minimum wage on (un-)employment. First evidence from regional data. IAB Discussion Paper 31/2016, Nürnberg.

Günther, Roland und Frentzen, Kathrin (2017): Verdiensterhebung 2016: Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Ergebnisbericht zum 28. April 2017 Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Link, Sebastian (2017): The Response of Firms to the Introduction of Minimum Wages. Available at https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EEAESEM2017&paper_id=1781, München.

Mori, Ipsos (2012): Non-compliance with the National Minimum Wage, Research report prepared for the Low Pay Commission.

Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

Pusch, Toralf und Seifert, Hartmut (2017): Unzureichende Umsetzung des Mindestlohns bei Minijobbern. In: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 97, Nr. 3, S. 187-191.

Pusch, Toralf (2018): Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen. WSI Policy Brief Nr.19, 01/2018, Düsseldorf.

Schmitz, Sebastian (2017): The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency. Freie Universität Berlin, School of Business & Economics Discussion Paper Economics 2017/21, Berlin.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) / Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung

IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

WSI
Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaftliches Institut

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

STELLUNGNAHME
ZU DEN BISHERIGEN AUSWIRKUNGEN DES MINDESTLOHNS UND SEINER ZUKÜNFTIGEN ANPASSUNG

Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission

Alexander Herzog-Stein, Malte Lübker, Toralf Pusch,

Thorsten Schulten, Andrew Watt

Düsseldorf, 26. März 2018

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des Mindestlohns

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland von 8,50 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2015 sowie seine Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 haben sich aus Sicht von IMK und WSI grundsätzlich bewährt. Der Mindestlohn hat zu einem deutlichen Anstieg der Löhne im Niedriglohnsektor geführt, ohne dass es dabei in nennenswertem Ausmaß zu negativen wirtschaftlichen Konsequenzen für Wachstum und Beschäftigung gekommen wäre. Der Mindestlohn hat im Gegenteil zu einer dynamischeren Lohnentwicklung beigetragen, die ihrerseits den privaten Konsum gefördert und damit die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflusst hat.

Problematisch sind aus Sicht von IMK und WSI im Hinblick auf den Mindestlohn vor allem zwei Aspekte: Erstens gibt es nach wie vor erhebliche Defizite bei der betrieblichen Umsetzung des Mindestlohns, die dazu führen, dass immer noch eine große Anzahl von Beschäftigten gesetzeswidrig unterhalb des Mindestlohns bezahlt wird. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Instrumente für eine effiziente Umsetzung und Kontrolle zu stärken. Dazu gehören insbesondere eine dringend nötige personelle Aufstockung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), eine bessere Kooperation der verschiedenen Kontrollbehörden und eine Stärkung der

Rolle von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften durch die Einführung eines Verbandsklagerechtes.

Zweitens ist das derzeitige Mindestlohnniveau nicht existenzsichernd und damit der im Mindestlohngesetz (MiLoG) geforderte „angemessene Mindestschutz“ nicht gewährleistet. Auch im (west-)europäischen Vergleich ist der deutsche Mindestlohn sowohl in nomineller als auch in relativer Hinsicht (im Sinne des Kaitz-Index) eher niedrig. Solange ein gesellschaftlich und wirtschaftlich angemessenes Niveau noch nicht erreicht wurde, empfehlen IMK und WSI im Rahmen der vom Mindestlohngesetz geforderten Gesamtabwägung den Mindestlohn zeitweilig deutlich stärker anzuheben, als dies durch eine alleinige Orientierung an der Tarifentwicklung möglich wäre.[1]

2. Auswirkungen auf den angemessenen Mindestschutz

Ein angemessener Mindestschutz ist dann gewährleistet, wenn der Mindestlohn ein angemessenes Niveau hat und seine Umsetzung in der Praxis sichergestellt wird. Obwohl die Einführung des Mindestlohns zu einer teilweise kräftigen Anhebung der unteren Lohngruppen geführt und damit das Schutzniveau von vielen Niedriglohnbeschäftigten deutlich verbessert hat, konnte insgesamt mit dem Mindestlohn noch kein angemessener Mindestschutz erreicht werden.

2.1 Die Lohnentwicklung in den unteren Lohngruppen

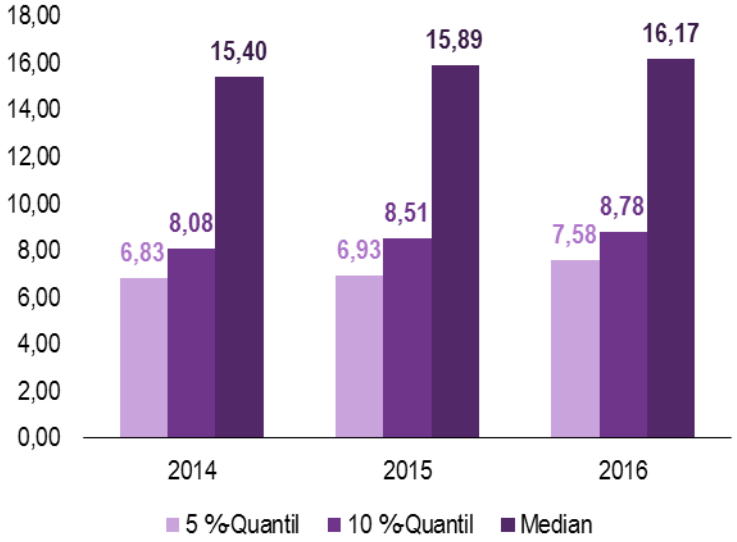
Wie mittlerweile gut belegt ist, hat der Mindestlohn zu überdurchschnittlichen Lohnerhöhungen im unteren Bereich der Lohnverteilung geführt und dabei insbesondere in Ostdeutschland die unteren Löhne deutlich angehoben (Amlinger et al. 2016, Mindestlohnkommission 2016). Diese Entwicklung setzte sich auch im Jahr 2016 fort (Abbildung 1).

Nach Berechnungen des WSI auf der Grundlage des SOEP v33.1 nahm der Stundenlohn des 5%-Quantils, d.h. des Lohns, der von 5% der Beschäftigten nicht oder gerade noch erreicht wird, im Jahr 2015 nach der Einführung des Mindestlohns zunächst nur sehr geringfügig von 6,83 Euro auf 6,93 Euro zu, um dann 2016 recht stark auf 7,58 Euro anzusteigen. Insgesamt entspricht dies einem Zuwachs von 11%. Die Stundenlöhne des 10%-Quantils stiegen im Geltungsbereich des Mindestlohns zunächst von 8,08 Euro (2014) auf 8,51 Euro (2015) und dann auf 8,78 Euro (2016) und damit insgesamt um 8,7%. Demgegenüber nahm der Medianstundenlohn im gesamten Zeitraum von 2014 bis 2016 lediglich um 5% zu.

[1] Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2018b) hat sich der Tarifindex von Dezember 2015 bis Dezember 2017 um 4,8% erhöht. Auf dieser Grundlage müsste der Mindestlohn zum 1.1.2019 auf 9,19 Euro pro Stunde angehoben werden.

Die Zuwächse in dem unteren Lohnbereich übertrafen insgesamt deutlich die allgemeine Lohnentwicklung. Dies ist eine intendierte Folge des Mindestlohns, der mit der ausdrücklichen Zielsetzung eingeführt wurde, die Verbreitung von Niedriglöhnen einzudämmen (Deutscher Bundestag 2014).

Abbildung 1: Stundenlöhne beim 5%-Quantil, 10%-Quantil und beim Median
in Euro

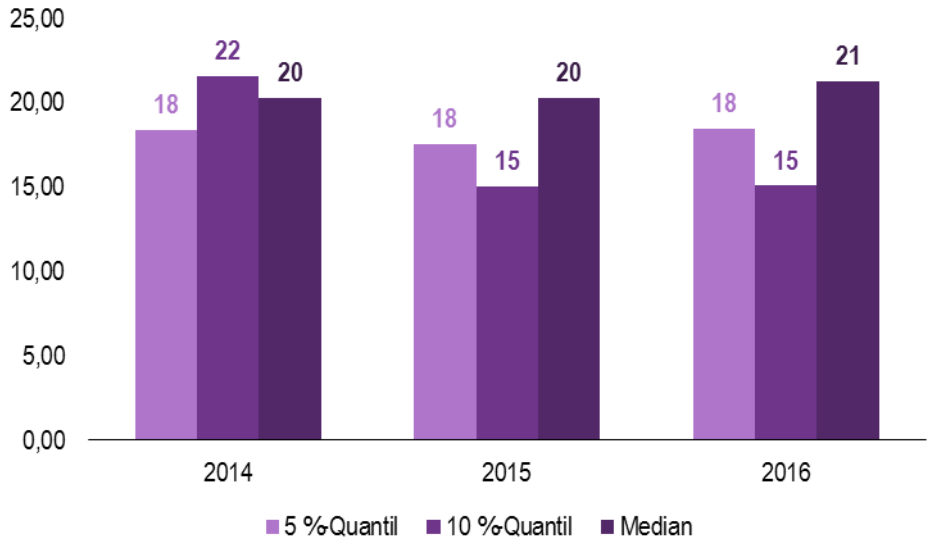


Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

2.2 Mindestlöhne und geschlechtsspezifische Entgeltungleichheit

Beschäftigung zu unangemessen niedrigen Löhnen ist ein Problem, das Frauen weit überdurchschnittlich betrifft (Asplund und Persson 2000; Rubery et al. 2005). Dies trifft insbesondere auch auf Deutschland zu, wo nach Zahlen der OECD gut ein Viertel (26,5%) der weiblichen Vollzeitbeschäftigten unter die Niedriglohnschwelle fallen. Dies ist weit mehr als der Vergleichswert für Männer (14,8% im Jahr 2016) und liegt auch deutlich über dem Durchschnitt der weiblichen Vollzeitbeschäftigten in den OECD-Ländern, in denen rund ein Fünftel (20,4%) einer Niedriglohnbeschäftigung nachgehen (OECD 2018). Ursächlich für die ausgeprägten Geschlechterungleichheiten in Deutschland ist auch die schwache Regulierung des Niedriglohnsektors (George 2011). So ist die Tarifbindung in weiblich dominierten Branchen wie dem Einzelhandel deutlich geringer als beispielsweise im von Männern geprägten Baugewerbe (Ellguth/Kohaut 2017, S. 280). Auch die tariflichen Niedriglöhne sind schwerpunktmäßig in Dienstleitungsbranchen wie dem Friseurhandwerk und der Floristik zu finden, die traditionell einen hohen Anteil weiblicher Beschäftigter aufweisen (Bispinck 2017, S. 524).

Abbildung 2: Gender Pay Gap beim 5%-Quantil, 10%-Quantil und beim Median
Verdienstlücke von Frauen, in % der Stundenverdienste von Männern



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

In der internationalen Forschung hat sich deshalb die Einsicht durchgesetzt, dass Mindestlöhne – zumindest wenn sie hoch genug angesetzt werden – einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten leisten können (Rubery/Grimshaw 2011). Dies trifft naturgemäß insbesondere für Entgeltunterschiede im unteren Bereich der Lohnverteilung zu. Erste Berechnungen auf Grundlage des SOEP lassen erkennen, dass solch ein positiver Effekt auch in Deutschland eingetreten ist und Frauen überproportional von den in Abschnitt 2.1 diskutierten Entgeltsteigerungen profitiert haben. So lag der Gender Pay Gap im Jahr 2014 an drei prägnanten Stellen der Lohnverteilung einheitlich bei rund 20% (siehe Abbildung 2; zur Berechnungsmethode siehe Klenner 2016). In der Mitte der Lohnverteilung war dieser Wert in den Jahren 2015/16 praktisch unverändert. Am unteren Rand der Lohnverteilung gab es hingegen nach Einführung des Mindestlohns eine deutliche Verbesserung zugunsten von Frauen. So lässt sich beim 10%-Quantil in den Jahren 2015/16 eine Verringerung des Gender Pay Gaps auf rund 15% feststellen, und zwar trotz der Defizite bei der Durchsetzung des Mindestlohns (siehe Abschnitt 2.4). Im Bereich stärkerer Mindestlohn-Umgehungen (5%-Quantil) kam dieser Effekt noch nicht zum Tragen.

2.3 Das Niveau des Mindestlohns

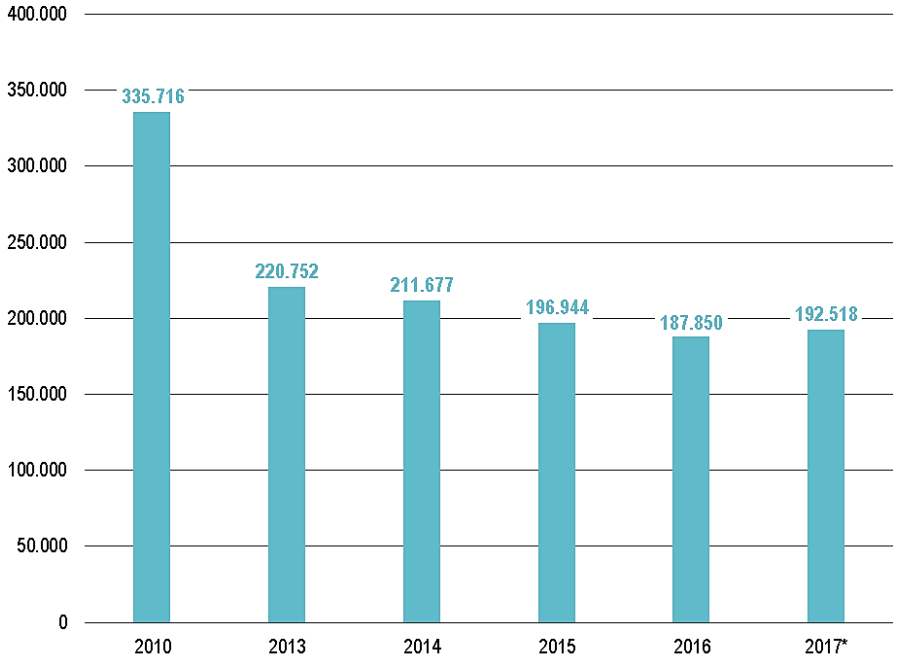
2.3.1 Sozialer Mindestschutz

In der Begründung des Mindestlohngesetzes finden sich einige Hinweise darauf, was der Gesetzgeber unter einem angemessenen Mindestschutz und einem damit verbundenen angemessenen Mindestlohnniveau versteht (Deutscher Bundestag 2014). Ein zentrales Argument in der Begründung für die Einführung eines Mindestlohns bestand immer darin, dass ein Lohn ein auskömmliches Einkommen

garantieren müsse und nicht unterhalb des Existenzminimums liegen dürfe. Gestützt wurde dieses Argument vor allem im Hinblick auf die hohe Anzahl von sogenannten „Aufstockern“, die trotz Vollzeitbeschäftigung noch Anspruch auf zusätzliche SGB-II Leistungen haben. Dieses Argumentationsmuster hat sogar explizit Eingang in die Begründung des Mindestlohngesetzes gefunden, wonach „das Fehlen eines Mindestlohns […] ein Anreiz sein (kann), einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Unternehmen auch zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme zu führen, weil nicht existenzsichernde Arbeitsentgelte durch staatliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende „aufgestockt“ werden können“ (Bundesregierung 2014: 2). Die Grundidee des „Living Wage“ (Schulten/Müller 2017) war demnach auch in der deutschen Mindestlohndiskussion stets präsent.

Seit der Einführung des Mindestlohns hat sich die Anzahl der vollzeitbeschäftigten Aufstocker allerdings nur geringfügig verändert (Abbildung 3). Während sie 2015 und 2016 leicht zurückgegangen ist, ist sie 2017 sogar wieder angestiegen. Nach offiziellen Angaben der Bundesagentur für Arbeit haben 2017 nach wie vor mehr als 190.000 Vollzeitbeschäftigte Aufstockungsleistungen nach SGB II bezogen. Dabei kann auf der Grundlage früherer Forschung davon ausgegangen werden, dass hierbei eine erhebliche Dunkelziffer existiert und der Anteil der Leistungsberechtigten deutlich höher sein dürfte (Bruckmeier et al. 2013). Außerdem dürfte der eher geringe Rückgang der Aufstocker-Zahlen teilweise auch daran liegen, dass es weiter erhebliche Probleme in der betrieblichen Umsetzung des Mindestlohns gibt (siehe Abschnitt 2.4).

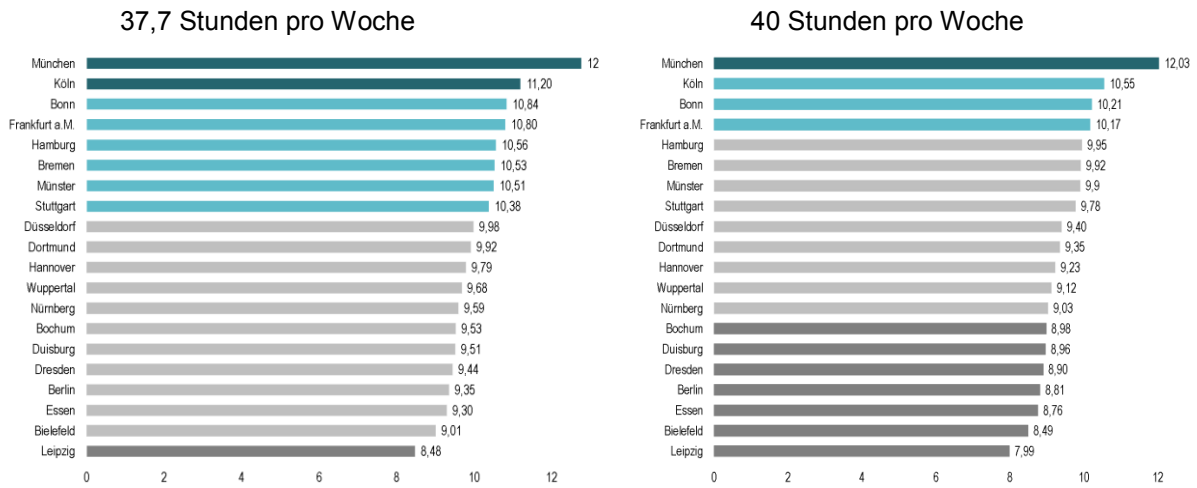
Abbildung 3: Anzahl der Vollzeitbeschäftigten mit „Aufstockungsleistungen“ nach SGB II



* Durchschnitt (Januar bis Juli)
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der Bezug zusätzlicher Leistungen nach SGB II selbst bei Vollzeitbeschäftigten kann sich zum einen aus dem Haushaltskontext ergeben und ist hier vor allem bei Alleinerziehenden sowie Haushalten mit mehreren Kindern verbreitet. Er ergibt sich jedoch auch aus der Höhe des Mindestlohns der – insbesondere in vielen Großstädten angesichts der rasant steigenden Wohnkosten – oft nicht existenzsichernd ist. Nach Berechnungen des WSI liegt der notwendige Stundenlohn für Vollzeitbeschäftigte mit einer durchschnittlichen tarifvertraglichen Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden in 19 der 20 größten Städte Deutschlands derzeit deutlich oberhalb des aktuell gültigen Mindestlohns von 8,84 Euro (Abbildung 4). In 15 von 20 Städten ist ein Mindestlohn von mehr als 9,50 Euro notwendig, in acht Städten sogar von mehr als 10,00 Euro. Legt man statt einer 37,5- eine 40-Stunden-Woche zugrunde, so kommt es zu einer Reduzierung der entsprechenden Schwellenwerte. Allerdings liegt auch in diesem Fall der notwendige Stundenlohn, um die Existenz zu sichern, nach wie vor in 16 von 20 Städten oberhalb des aktuell gültigen Mindestlohns.

Abbildung 4: Notwendiger Stundenlohn bei einem vollzeitbeschäftigten Single-Haushalt ohne Anspruch auf „Aufstockungsleistungen" nach SGB II
in Euro



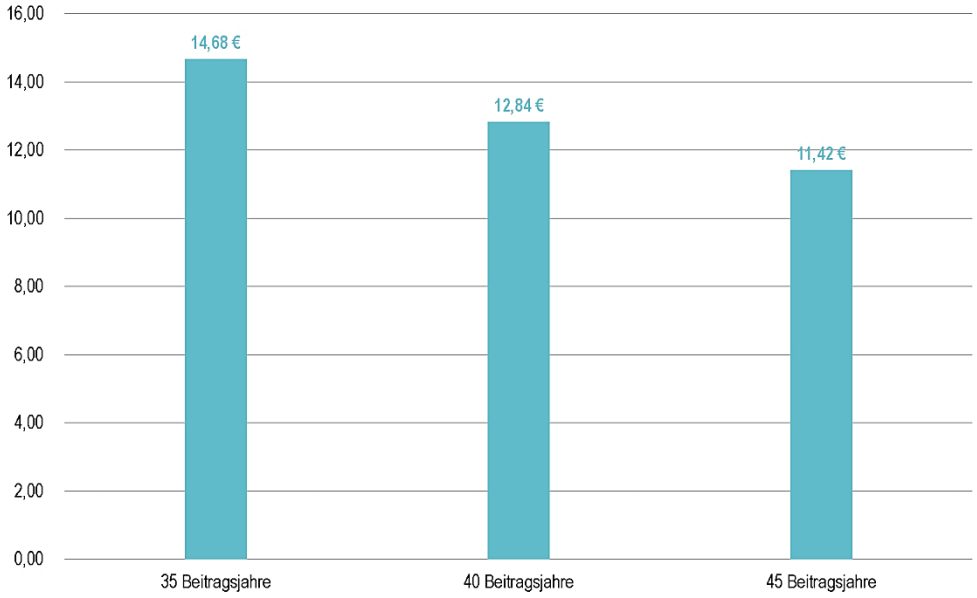
Quelle: Berechnungen des WSI, Stand Januar 2018[2]

In der aktuellen Mindestlohndiskussion wird auch immer wieder darauf hingewiesen, dass der Mindestlohn selbst bei Vollzeitbeschäftigten nicht ausreichend ist, um im Alter eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erreichen. Nach Berechnungen des WSI muss ein vollzeitbeschäftigter Single-Haushalt mindestens 14,68 Euro pro Stunde verdienen und über 35 Jahre Beiträge einzahlen, um im Alter die Grundsicherungsschwelle zu erreichen (Blank 2017; Abbildung 5). Bei 45 Beitragsjahren sind es immer noch 11,42 Euro.

[2] Die Berechnung des notwendigen Stundenlohns ergibt sich aus der Summe des Regelbedarfs, der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie der Freibeträge nach SGB II; §11b auf Bruttobasis.

Abbildung 5: Notwendiger Mindestlohn für einen Single-Haushalt, mit dem im Alter die Grundsicherungsschwelle erreicht wird*

in Euro

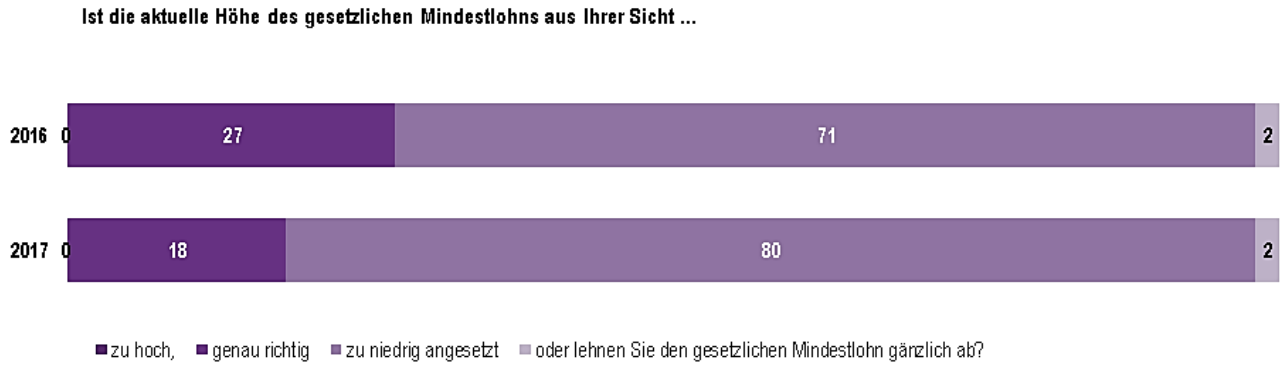


* Bei einem derzeitigen Sicherungsniveau von 47,7%

Quelle: Blank (2017)

Das geringe und nicht-existenzsichernde Niveau des deutschen Mindestlohns führt auch dazu, dass sich in Umfragen regelmäßig eine deutliche Mehrheit der Beteiligten für eine strukturelle Anhebung des Mindestlohnniveaus ausspricht. Dies zeigen beispielsweise die Ergebnisse der repräsentativen WSI-Betriebsrätebefragung. Demnach waren im Jahr 2016 nur 27% der befragten Betriebsräte mit dem damaligen Mindestlohnniveau zufrieden. Im Jahr 2017 hat sich dieser Anteil – trotz der mittlerweile durchgeführten Anhebung – auf nur noch 18% verringert (siehe Abbildung 6). Eine überwältigende Mehrheit (80%) der Betriebsräte spricht sich inzwischen für einen strukturell höheren Mindestlohn aus, wobei sie im Mittel ein Niveau von 10,67 Euro pro Stunde für angemessen halten (Brehmer/Baumann 2017). Die Forderung nach einer deutlichen Anhebung des Mindestlohns wird von den Betriebsräten unabhängig davon erhoben, ob der jeweilige Betrieb tarifgebunden ist oder nicht (ibid.). Dies deutet darauf hin, dass Betriebsräte Tarifverträge und den Mindestlohn als komplementäre Instrumente betrachten, die nicht miteinander in Konkurrenz treten (siehe auch Abschnitt 4.3).

Abbildung 6: Einschätzung des Mindestlohnniveaus durch die Betriebsräte
in % der Befragten (gewichtet)



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung (Brehmer/Baumann 2016, 2017).

2.3.2 Makroökonomische Erwägungen

Nach der erfolgreichen Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland stellt sich auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Frage nach der angemessenen Höhe der gesetzlichen Lohnuntergrenze. Zum Einstieg wurde auch gerade aus Vorsicht vor den möglichen Arbeitsmarktfolgen bewusst ein – auch im internationalen Vergleich – gemessen am Kaitz-Index relativ niedriges Anfangsniveau für den Mindestlohn gewählt. Im Jahr 2016 lag der Mindestlohn in Deutschland nach Daten der OECD lediglich bei 46,7% des Medianlohns und bewegte sich damit im internationalen Vergleich im unteren Drittel (Lübker/Schulten 2018). Das geringe Ausgangsniveau sollte mittelfristig im Rahmen einer Gesamtabwägung bei der Mindestlohnanpassung mitberücksichtigt werden. Es wäre deshalb sinnvoll, dass die Mindestlohnkommission das Niveau des Mindestlohns strukturell anhebt.

Dies impliziert eine Anpassungsrate, die in den nächsten Jahren temporär über der Entwicklung der Tariflöhne liegt, so dass der Mindestlohn mittelfristig ein gesellschaftlich und wirtschaftlich angemessenes Niveau erreicht. Eine strukturelle Anhebung des Mindestlohnniveaus, die sich an einem Zielwert des Kaitz-Indexes orientiert, kann dabei einen Beitrag dazu leisten, die Ungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung etwas zu reduzieren (Horn et al. 2017, S. 22f.). Das wäre gleichzeitig auch unter makroökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll.

Die Analysen des IMK betonen die große Bedeutung einer Lohnentwicklung, die sich an makroökonomischen Erfordernissen orientiert, für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung im Kontext der europäischen Währungsunion. Dabei sollten die Nominallöhne tendenziell mit einer Rate wachsen, die der Summe aus mittelfristigem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs und dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank (d.h. knapp 2%) entspricht. Dass die Nominallohnentwicklungen in verschiedenen Mitgliedsstaaten nicht einer makroökonomisch orientierten Lohnpolitik entsprachen, war ein wichtiges Moment in der Krise der Währungsunion. Die unzureichende gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung in Deutschland war teilweise der Tatsache geschuldet, dass am unteren Rand die Lohnstruktur „ausfranste“. Seit

der Krise ist es zwar wieder zu einem gewissen Ausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten gekommen; insgesamt ist aber die Nominallohnentwicklung im Euroraum unzureichend, was sich in einer – trotz aller Versuche, mit unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen gegenzusteuern – zu niedrigen Kerninflationsrate widerspiegelt.

Die Einführung des Mindestlohns war ein wichtiger Schritt, in Deutschland das Ausfransen am unteren Ende des Lohnspektrums zu unterbinden. Er stellt ein Werkzeug im Sinne eines „Lohnankers" dar, der helfen kann, mittelfristig eine Lohnentwicklung im Sinne einer makroökonomisch orientierten Lohnpolitik zu erreichen. Da die Korrektur vergangener Fehlentwicklungen noch nicht abgeschlossen ist, wäre aus makroökonomischer Sicht für einen gewissen Zeitraum eine Erhöhung des Mindestlohnes etwas oberhalb der Tarifentwicklung zu empfehlen.

2.4 Das Ausmaß der Verstöße gegen den Mindestlohn

Die bislang vorliegenden Untersuchungen deuten darauf hin, dass es eine erhebliche Anzahl von Beschäftigten gibt, die trotz Mindestlohnanspruch unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden. Nach Untersuchungen des DIW erhielten 2016 1,8 Millionen Anspruchsberechtigte weniger als 8,50 Euro pro Stunde (Burauel et al. 2017). Das WSI kommt mit einer anderen Berechnung auf bis zu 2,2 Millionen Beschäftigte, die im Jahr 2016 noch unter dem gesetzlichen Mindestlohn verdienten.[3]

Nach den WSI-Berechnungen gab es besonders viele Umgehungen des Mindestlohns im Hotel- und Gaststättengewerbe, wo ca. 34% der anspruchsberechtigten Beschäftigten nicht den Mindestlohn erhielten, gefolgt vom Einzelhandel mit ca. 17% Mindestlohn-Umgehungen (Abbildung 7). Auch ca. 43% der Beschäftigten in privaten Haushalten (z.B. Minijobs für die Haushaltsführung oder zum Babysitting) blieb der Mindestlohn verwehrt. Hier dürfte die Einhaltung des Mindestlohns mit am schwierigsten zu kontrollieren sein. Allerdings sind Mindestlohn-Umgehungen nicht auf den Dienstleistungssektor beschränkt. So ist die Quote z.B. in der Nahrungsmittelindustrie mit ca. 15% überdurchschnittlich hoch. Auch in der metallverarbeitenden Industrie erhielten ca. 4% der Beschäftigten nicht den Mindestlohn, der ihnen per Gesetz zusteht. Allerdings sind Mindestlohnumgehungen in Betrieben mit Tarifbindung (4,1%, SOEP) weitaus weniger verbreitet als in tarifungebundenen Betrieben (13,6%). Auch Betriebsräte leisten als Anlaufstelle für Mitarbeiter bei Mindestlohnverletzungen vermutlich einen Beitrag zur Verringerung der Umgehungen (3,1%).

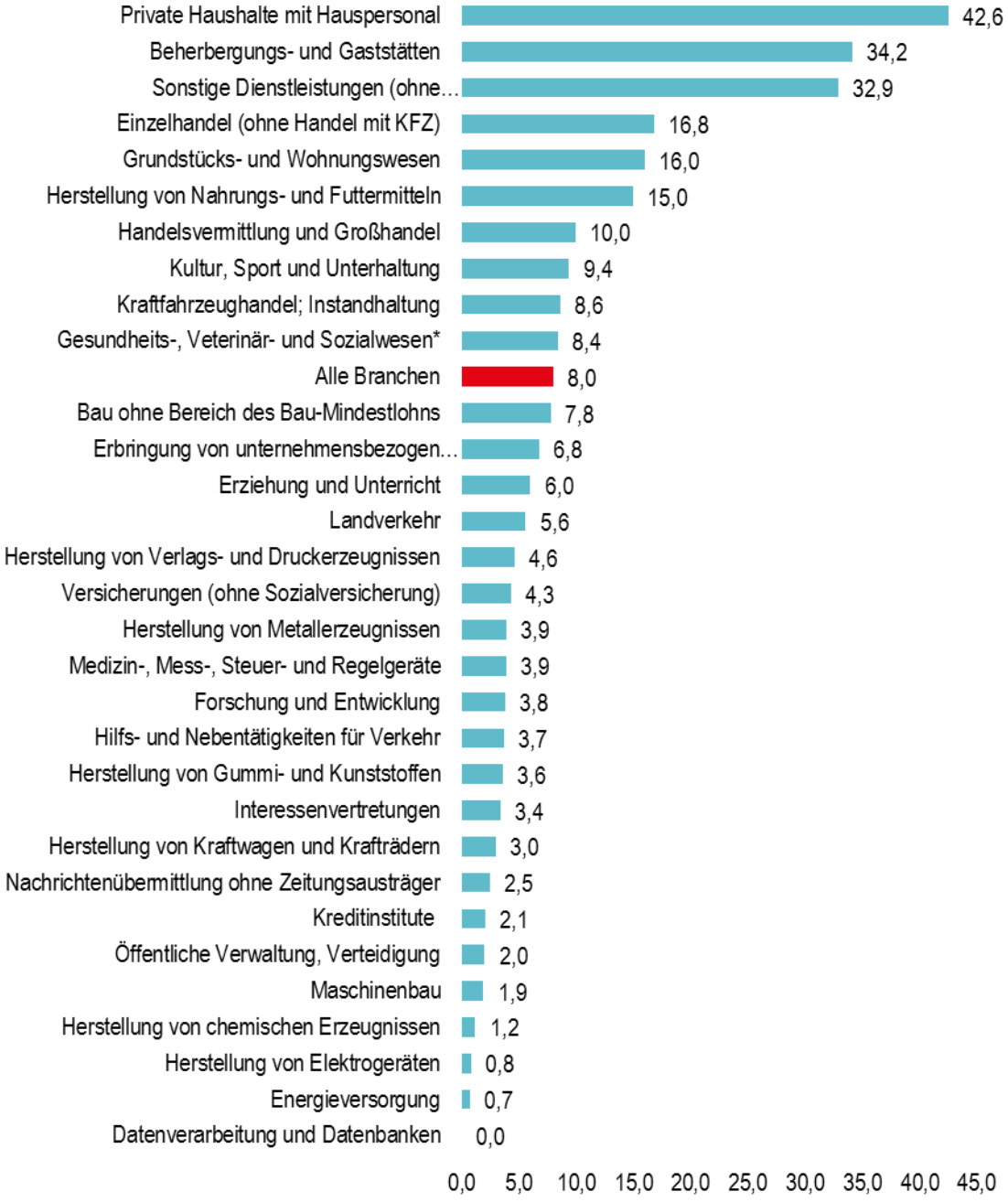
Das Branchengefälle bei den Mindestlohnumgehungen spiegelt auch die bekannten Beschäftigungsschwerpunkte von Frauen mit niedrigen Verdiensten wider, die zum Gender Pay Gap beitragen. Mindestlohn-Umgehungen sind daher bei Frauen mit

[3] Bei der Erstveröffentlichung von Pusch (2018) im Januar 2018 waren höhere Zahlen genannt worden. Hier waren aufgrund eines Fehlers bei der Auswertung bei 9% der Beschäftigten die monatlichen bezahlten Überstunden und die wöchentliche Arbeitszeit addiert worden, um die relevante wöchentliche Arbeitszeit zu bestimmen. Die SOEP-Zahlen in dieser Stellungnahme geben den korrigierten Stand wieder.

etwa 11,5% besonders häufig, während es bei den Männern nur ca. 4,6% sind. Weniger Mindestlohn-Umgehungen könnten somit auch einen Beitrag zur Verringerung des Gender-Pay-Gaps leisten.

Abbildung 7: Mindestlohn-Verstöße in ausgewählten Branchen im Jahr 2016

% der anspruchsberechtigten Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohn



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung. *: ohne Pflege

3. Auswirkungen auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

3.1 Produktivität und Lohnstückkostenentwicklung

Nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamts nahm die Produktivitätsentwicklung je geleisteter Erwerbstätigenstunde im Jahr 2017 um 1,0% zu. Der durchschnittliche jährliche Produktivitätsfortschritt seit Einführung des Mindestlohns Anfang 2015 beläuft sich ebenfalls auf ein Prozent pro Jahr. Im historischen Vergleich hat sich damit die Produktivitätsentwicklung merklich abgeschwächt. Im Vergleich zu den drei Jahren vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist dagegen eine leichte Beschleunigung auszumachen, denn von 2012 bis 2014 betrug der durchschnittliche Zuwachs 0,7% pro Jahr. Dies kann sicher nicht als Effekt der Einführung des Mindestlohns interpretiert werden, da in den letzten drei Jahren unter anderem auch Wachstum und Beschäftigungsentwicklung etwas besser waren und gesamtwirtschaftlich ein möglicher Effekt des Mindestlohns auf die Produktivität nicht nachweisbar war (Herr et al. 2018). Jedoch halten wir es durchaus für möglich, dass sich mittel- bis langfristig die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland positiv auf die Produktivitätsentwicklung auswirken kann und dies insbesondere auf der betrieblichen Ebene einen statistisch signifikant positiven Effekt haben könnte.

Die nominalen Lohnstückkosten (Stundenkonzept) sind laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2017 um 1,5% gestiegen, nach 1,6 und 1,8% in den beiden Vorjahren. Damit war ihre Entwicklung etwas zu schwach und nicht konform mit dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank. Nicht zuletzt aufgrund der guten konjunkturellen Lage der letzten Jahre und den höheren Lohnabschlüssen war die Entwicklung der Lohnstückkosten jedoch höher als die vor der Einführung des Mindestlohns. So hatten sich in den Jahren 2000 bis 2014 die deutschen Lohnstückkosten mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von nur 0,9% zu schwach entwickelt.

Diese makroökonomisch problematische Entwicklung war nicht zuletzt eine Folge der Schwächung und der abnehmenden Bedeutung der kollektivvertraglichen Lohnfindung in Deutschland. Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns durch die letzte Bundesregierung war eine wichtige Flankierung der kollektivvertraglichen Lohnfindung in Deutschland (siehe Abschnitt 4.3). Sie dürfte mittelfristig mit dazu beitragen, dass in Deutschland die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung den gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum aus mittelfristiger Produktivitätsentwicklung und Inflationsziel der Europäischen Zentralbank wieder besser ausschöpft, was einen wichtigen Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und dem Euroraum leisten würde.

Dabei stellt der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland nicht nur sicher, dass die Beschäftigten im untersten Bereich der Lohnverteilung (wenn auch verzögert) an der Tariflohnentwicklung partizipieren. Gleichzeitig gibt es eine gewisse positive Rückkoppelung der Mindestlohnentwicklung über Spillover-Effekte auf die Entwicklung der

Tarif- und Effektivlöhne in den Bereichen der Lohnverteilung unmittelbar oberhalb der gesetzlichen Lohnuntergrenze in einer nicht unerheblichen gesamtwirtschaftlichen Größenordnung, wie die Schätzungen in Herr et al. (2018) zeigen.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Einführung des Mindestlohns allein ausreicht, um die kollektivvertragliche Lohnfindung so zu stabilisieren, dass nachhaltig sichergestellt wird, dass die Lohnentwicklung mittel- und langfristig die Kriterien einer makroökonomisch orientierten Lohnpolitik wieder dauerhaft erfüllt. Hierzu werden von der zukünftigen Bundesregierung weitere Anstrengungen zur Stärkung des Tarifsystems notwendig sein (siehe Abschnitt 4.3).

3.2 Nachfrage- und Umsatzentwicklung

Die Konsumausgaben der privaten Haushalte zeigten in den letzten drei Jahren eine beachtliche Dynamik. Nach einem realen Anstieg um 1,7% im Jahr 2015 stiegen sie nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2016 und 2017 um 2,5% beziehungsweise 2,0%. Getragen wurde diese positive Entwicklung zum einen von einem kräftigen Beschäftigungsanstieg (siehe unten) und zum anderen von deutlichen Zuwächsen bei den Effektivverdiensten je Arbeitnehmer von 2,8% im Jahr 2016 und 2,5% sowie 2,7% in den letzten beiden Jahren, was in Verbindung mit der schwachen Inflationsentwicklung die reale Kaufkraft der Haushalte merklich erhöhte. Empirisch lässt sich die gesamtwirtschaftliche Wirkung des Mindestlohns auf die einzelnen Größen nicht eindeutig quantifizieren. Unsere Simulationsstudien mit dem makroökonometrischen Modell des IMK in Herr et al. (2018) zeigen jedoch, dass durch die Einführung des Mindestlohns über die höheren Löhne der Mindestlohnbegünstigten und über einen Spillover-Effekt der private Konsum gesteigert wurde, was tendenziell dann auch das Wirtschaftswachstum anregte. Dieser Effekt fiel deswegen besonders stark aus, weil vor allem Personen profitierten, die mit einer vergleichsweise geringen Sparquote für eine Steigerung des realen privaten Verbrauchs sorgten. Zudem waren die Preissteigerungen infolge der Mindestlohneinführung im gesamtwirtschaftlichen Maßstab eher gering.

4. Auswirkungen auf Beschäftigung

4.1 Beschäftigung, Arbeitszeit, Arbeitsvolumen

Die Beschäftigung in Deutschland hat in den letzten drei Jahren sowohl im Hinblick auf die Beschäftigtenzahl als auch auf das Arbeitsvolumen insgesamt erfreulich dynamisch weiter zugenommen. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg im abgelaufenen Jahr um 1,5% gegenüber dem Vorjahr, die Zahl der Arbeitnehmer sogar um 1,7%. Die Entwicklung war damit noch besser als in den Jahren 2015 und 2016. Nach Informationen des Statistischen Bundesamts war dies die stärkste Zunahme seit dem Jahr 2007 (Statistisches Bundesamt 2018a, S. 32). Getragen wird diese Entwicklung von deutlichen Zuwächsen bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, während die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten weiter

abgenommen hat. Das Arbeitsvolumen nahm im Jahr 2017 um 1,2% zu. Damit war im vierten Jahr in Folge ein deutlicher Zuwachs beim Arbeitsvolumen zu verzeichnen. Inzwischen ist fast wieder der Höchstwert des Jahres 1991 erreicht und er dürfte in diesem Jahr überschritten werden. Die Teilzeitquote hat nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in den letzten Jahren weiter zugenommen, was tendenziell die durchschnittliche Arbeitszeit je Arbeitnehmer reduziert. Dabei verläuft die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung seit der Einführung des Mindestlohns ähnlich dynamisch wie in den Jahren zuvor. Die vorhergesagten dramatischen Beschäftigungsverluste durch den Mindestlohn haben sich nicht eingestellt; es sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht keine Hinweise auszumachen, dass der gesetzliche Mindestlohn bislang signifikant negative Beschäftigungseffekte zur Folge hatte.

Im Zuge der Mindestlohneinführung kam es zu einem nennenswerten Struktureffekt weg von Minijobs hin zu zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, bei der sich das Arbeitsvolumen in Stunden kaum veränderte (siehe Herr et al. 2018). Letztlich können diese Entwicklungen als eine teilweise Korrektur einer früheren Fehlentwicklung, bei der in der Vergangenheit in einigen Bereichen sozialversicherungspflichtige Jobs aufgespalten und in Minijobs umgewandelt wurden, betrachtet werden.

4.2 Auswirkungen des Mindestlohns auf der betrieblichen Ebene

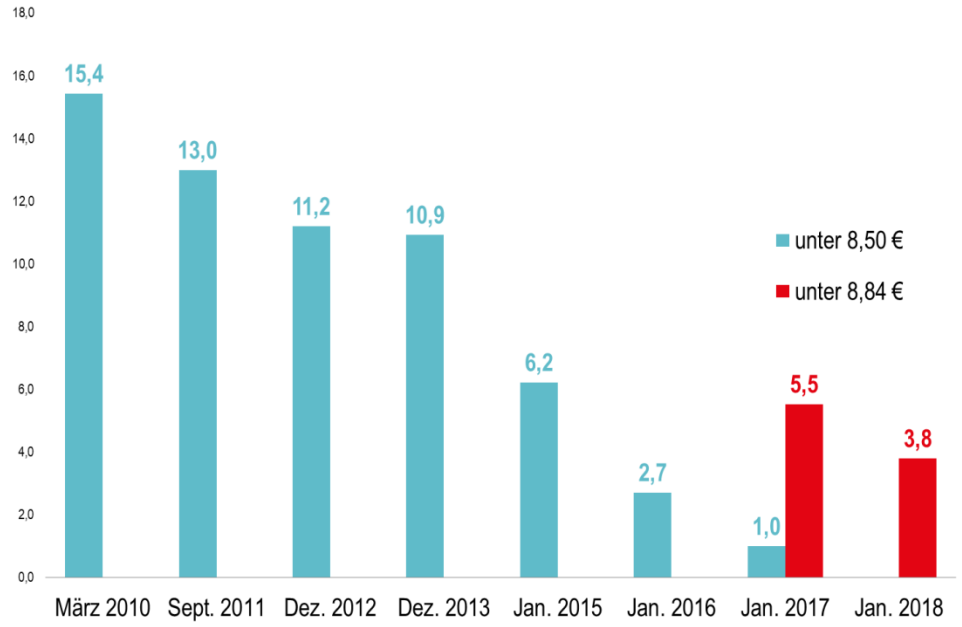
Mit den Ergebnisse der WSI-Betriebsrätebefragung 2016 lässt sich bestätigen, dass der Mindestlohn positive Effekte auf das Lohngefüge gehabt hat: In annähernd zwei Drittel der Betriebe (65%) führte der Mindestlohn zu einer Verringerung der Lohnspreizung, die von einer Anhebung der niedrigsten Löhne getragen wurde. Nur in vereinzelten Ausnahmefällen kam es hingegen zu einer Absenkung von Stundenlöhnen auf das Mindestlohnniveau (0,3%). Etwas häufiger gab es hingegen positive Spillover-Effekte in Lohngruppen oberhalb des Mindestlohns (14% der Betriebe).

Negative Beschäftigungseffekte blieben hingegen nach Angaben der Betriebsräte weitgehend aus. Personalabbau oder Zurückhaltung bei Einstellungen wurden infolge des Mindestlohns nur bei einer kleinen Minderheit der Betriebe beobachtet (8%), denen zudem eine größere Anzahl von Betrieben gegenübersteht, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse als Reaktion auf die Einführung des Mindestlohns ausgebaut hat (20%). Die Erfahrungen aus der betrieblichen Praxis decken sich damit mit den Ergebnissen von Studien auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, die eine Zunahme von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns zeigen (vom Berge u.a. 2017, 16f.).

4.3 Verhältnis von Mindestlohn und Tariflöhnen

Ein wesentlicher Grund für die Einführung des Mindestlohns war die rückläufige Tarifbindung in Deutschland, was insbesondere im Bereich einfacher Tätigkeiten zu unangemessen niedrigen Löhnen geführt hat (Deutscher Bundestag 2014). Auch die bestehenden Tarifverträge enthielten teilweise Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich, wie das WSI-Tarifarchiv in seinem Niedriglohn-Monitoring umfangreich dokumentiert hat (Bispinck 2017). So lagen im Jahr 2010 noch 15,4% aller Vergütungsgruppen unter 8,50 € (Abbildung 8). In einzelnen Wirtschaftszweigen lag der Anteil extrem niedriger Vergütungsgruppen zum Teil deutlich über 50%, beispielsweise in der Floristik, dem Frisörhandwerk und dem Bewachungsgewerbe (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2010).

Abbildung 8: Anteil von Vergütungsgruppen unter dem Mindestlohnniveau, 2010-2018
in % der tariflichen Vergütungsgruppen



Quelle: WSI-Tarifarchiv 2018

Die Einführung des Mindestlohns hat in diesen klassischen Niedriglohnbranchen zu einer neuen Tarifdynamik geführt. So gelang es den Gewerkschaften in einer Reihe von schwach organisierten Tarifbereichen alte, nur noch in der Nachwirkung geltende Tarifverträge durch neue Abschlüsse zu ersetzen. Sie konnten dabei zum Teil kräftige Lohnsteigerungen durchsetzen, so dass sich die Zahl der Vergütungsgruppen unter dem Mindestlohniveau deutlich reduziert hat (s. Abbildung 8). Die tariflichen Lohnerhöhungen erstreckten sich in abgeschwächter Form auch auf Teile des Tarifgitters oberhalb des Mindestlohns, so dass in diesen Sektoren auch Arbeitnehmer in höheren Vergütungsgruppen indirekt von der Einführung des Mindestlohns profitierten (Bispinck 2017, S. 526ff.; Lesch 2017, S. 9).

Zusammengefasst hat der Mindestlohn damit zwei wesentliche Auswirkungen auf das Tarifgeschehen gehabt: Zum einen kam es in den klassischen Niedriglohnbranchen zu überdurchschnittlichen Tarifsteigerungen, die direkt auf den durch den Mindestlohn ausgelösten Anpassungsdruck zurückgeführt werden können. Zum anderen profitierten hiervon überdurchschnittlich die Beschäftigten in den unteren Entgeltgruppen, so dass es zu einer Lohnkompression kam. So verringerte sich das Verhältnis von tariflichen Höchst- zu Niedrigstverdiensten nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (2017) zwischen 2014 und 2017 im Gastgewerbe um 7,2% und in der Land- und Forstwirtschaft um 1,9%. Auch im Bäckerhandwerk und im Frisörgewerbe kam es zu einer Stauchung des Tarifgitters (s.a. Lesch 2017, S. 13ff.).

Insgesamt hat der Mindestlohn damit nicht zu einer Verdrängung von Tarifverträgen geführt, sondern die Verhandlungsposition der Gewerkschaften tendenziell gestärkt. Dies ist eine wichtige Korrektur der Entwicklung seit der deutschen Vereinigung, die von politischen Reformen geprägt war, in deren Folge die Lohnverhandlungsposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer strukturell geschwächt wurde.

Trotzdem bestehen wesentliche Probleme des Tarifvertragssystems fort. So hat sich der langfristige Trend einer rückläufigen Tarifbindung nach 2015 allenfalls stabilisiert (WSI-Tarifarchiv 2018 i.E., Tab. 1.9 und 1.10). Neben dem oft angeführten Strukturwandel von Großbetrieben des verarbeitenden Gewerbes hin zu einem kleinteiligeren Dienstleistungssektor, der für Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen schwerer zu organisieren ist, ist hierfür die bewusste Entscheidung von Unternehmen verantwortlich, sich der Tarifbindung zu entziehen. Die Arbeitgeberverbände haben dieser Entwicklung durch die Einrichtung von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung zusätzlich Vorschub geleistet (Behrens/Helfen 2016). Zudem verweigern sich auch einzelne Handwerksinnungen und Innungsverbände, ihre gesetzlich verankerte Rolle als Tarifvertragspartei für das Handwerk auszufüllen (Kluth 2017, 7f.).

Diese Entwicklungen zeigen, dass der Gesetzgeber über die Einführung und Anhebung des Mindestlohnes hinaus weiterhin gefragt ist, das Tarifvertragswesen zu stabilisieren und die Tarifbindung zu erhöhen. Ein einfacher, aber wirkungsvoller Schritt zur Stärkung des Tarifsystems bestünde darin, den von der letzten Bundesregierung eingeschlagenen Weg fortzusetzen und die Regelungen für die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) nach dem Tarifvertragsgesetz weiter zu erleichtern (Horn et al. 2017; Körzell/Nassibi 2017; Schulten 2018 i.E.).

Literatur

Amlinger, A./Bispinck, R./Herzog-Stein, A./Horn, G./Pusch, T./ Schulten, T. (2016): Stellungnahme zu den bisherigen Auswirkungen des Mindestlohns und seiner zukünftigen Anpassung, Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission, WSI Policy Brief 5/2016

Asplund, R./Persson, I. (2000): Low pay – a special affliction of women, in: Gregory, M./Salverda, W./Bazen,S. (Hrsg.), Labour market inequalities: problems and policies of low-wage employment in international perspective, Oxford und New York, S. 53–81

Burauel, P./Caliendo, M./Fedorets, A./Grabka, M./Schröder, C./Schupp, J. /Wittbrodt, L. (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, DIW Wochenbericht Nr. 49/2017

Behrens, M./Helfen, M. (2016): Sachzwang oder Programm? Tarifpolitische Orientierungen und OT-Mitgliedschaft bei deutschen Arbeitgeberverbänden, WSI-Mitteilungen 6/2016, S. 452–459

Bispinck, R. (2017): Mindestlöhne und Tarifpolitik – Ergebnisse des WSI-Niedriglohn-Monitoring, WSI-Mitteilungen 7/2017, S. 523–532

Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2010): Tarifliche Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich. Eine Untersuchung in 41 Wirtschaftszweigen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 68, Düsseldorf

Blank, F. (2017): Das Rentenniveau in der Diskussion, WSI-Policy Brief 13/2017, Düsseldorf

Brehmer, W./Baumann, H. (2016): WSI-Betriebsrätebefragung 2016. Version 1.0. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Dataset

Brehmer, W./Baumann, H. (2017): WSI-Betriebsrätebefragung 2017. Version 1.0. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Dataset

Bruckmeier, K./Pauser, J./Walwei, U./Wiemers, J. (2013): Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung, IAB-Forschungsbericht 5/2013

Deutscher Bundestag (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Drucksache 18/1558, Berlin

Ellguth, P./Kohaut, S. (2017): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016, WSI-Mitteilungen 4/2017, S. 278–286

George, R. (2011): Niedriglohn und Geschlecht im europäischen Vergleich, WSI Mitteilungen 10/2011, S. 548–555

Herr, H./Herzog-Stein, A. / Kromphardt, J. / Logeay, C. / Nüß, P. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. / Zwiener, R. (2018): Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Endbericht, Düsseldorf, i.E.

Horn, G. A. / Behringer, J./Gechert, S./Rietzler, K./Stein, U. (2017): Was tun gegen die Ungleichheit? Wirtschaftspolitische Vorschläge für eine reduzierte Ungleichheit. IMK Report Nr. 129, September

Klenner, C. (2016): Gender Pay Gap: Die geschlechtsspezifische Lohnlücke und ihre Ursachen, WSI Policy Brief 7/2016, Düsseldorf

Kluth, W. (2017): Handwerksrechtliche Perspektiven zur Stärkung der Sozialpartnerschaft und (Flächen-)Tarifbindung. HSI-Working Paper Nr. 10, Frankfurt am Main

Körzell, S./Nassibi, G. (2017): Zukunftsfragen der Tarifpolitik - am Beispiel der Allgemeinverbindlicherklärung aus Sicht des DGB, in: Schulten, T./Dribbusch, H./Bäcker, G./Klenner, C. (Hrsg.), Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg, S. 234–243

Lesch, H. (2017): Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen. IW-Report 13/2017, Köln

Lübker, M./Schulten, T. (2018, i.E.): WSI-Mindestlohnbericht 2018: Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse, WSI-Mitteilungen 2/2018, S. 124–131

Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin

OECD (2018): OECD Earnings Database, Paris

Pusch, T. (2018): Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen; WSI Policy Brief 19/2018, Düsseldorf

Rubery, J./Grimshaw, D. (2011): Gender and the Minimum Wage, in: Lee, S./McCann, D. (Hrsg.), Regulating for Decent Work, London, S. 226–254

Rubery, J./Grimshaw, D./Figueiredo, H. (2005): How to close the gender pay gap in Europe: towards the gender mainstreaming of pay policy, Industrial Relations Journal, 36 (3), S. 184–213

Schulten, T. (2018, i.E.): The role of extension in German collective bargaining, in: Hayter, S./Visser, J. (Hrsg.), Inclusive Labour Protection: The application and extension of collective agreements, Genf

Schulten, T./Müller, T. (2017): Living Wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 7/2017, S. 507–514

Statistisches Bundesamt (2017): Mindestlohn verringert Spannweite der Tarifverdienste in einzelnen Branchen. Pressemitteilung 208/17 vom 16.08.2017, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2018a): Bruttoinlandsprodukt 2017 für Deutschland – Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 11. Januar 2018 in Berlin, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2018b): Monatlicher Tarifindex Dezember 2017 zu Dezember 2015: + 4,8%. Pressemitteilung Nr. 034 vom 31.01.2018, Wiesbaden

vom Berge, P./Kaimer, S./Copestake, S./Croxton, D./Eberle, J./Klosterhuber, W. (2017): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3), Nürnberg

WSI-Tarifarchiv (2018, i.E.): Tarifpolitisches Taschenbuch 2018, Düsseldorf

Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e.V. (KAB)

Stellungnahme

der

Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB) e.V.

zur

„Schriftlichen Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns“

der

Mindestlohnkommission

Köln 2/2018

Stellungnahme

der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (KAB) für die schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission

1. Grundsätzliche Einschätzungen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017

Die KAB hat seit 2007 verstärkt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gefordert und unterstützt, insbesondere auf dem Hintergrund der zunehmenden „Tarifflucht“ (vgl. Kädtler 2017) und der dadurch eröffneten Möglichkeiten tarifvertragliche Regelungen zu unterlaufen sowie angesichts des sich ausweitenden Niedriglohnsektors (vgl. Kalina 2012; 2015) und dem damit verbundenen Anstieg des Armutsrisikos bzw. der Verfestigung von Armutslagen der sogenannten „Working Poor“ (vgl. Spannagel 2017). Niedriglöhne stellen nach der Arbeitslosigkeit (vgl. Eurostat 2018) in Deutschland bzw. im europäischen Vergleich das größte Armutsrisiko im Einkommensbereich dar. Der gesetzliche Mindestlohn stellt für die KAB eine unerlässliche Lohnuntergrenze dar, um Lohndumping und Ausbeutung zu verhindern, faire Wettbewerbsbedingungen für die Betriebe zu schaffen und den erhöhten Regelungsbedarf im Niedriglohnbereich dadurch aufzugreifen, dass eine „Lohnuntergrenze“ eingezogen wird, die auch entsprechende tarifpolitische Auswirkungen zeitigt. Für die KAB stellt der gesetzliche Mindestlohn somit eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahme dar, die dringend der Einführung bedurfte und nun durch einen weiteren schrittweisen Ausbau (Anhebung des Mindestlohns, Kontrollverstärkung etc.) weiter qualifiziert werden muss.

Die KAB betrachtet dabei – wie die Mindestlohnkommission (vgl. Mindestlohnkommission 2016, S. 20ff.) – auch den europäischen Kontext, in dem Mindestlöhne in unterschiedlichen Varianten eine Lohnuntergrenze festschreiben und damit zumindest unter Berücksichtigung der Wirtschaftskraft eines Landes eine „Verhältnismäßigkeit“ auf europäischer Ebene hinsichtlich einer nationalen Lohnuntergrenze schaffen, die die europäischen Wettbewerbsbedingungen aber allenfalls rudimentär regeln. Die in Deutschland durch das MiLoG seit 01. Januar 2015 (zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 4 G v. 18.7.2017) geltenden gesetzlichen Regelungen sind aus unserer Sicht auch ein Beitrag zu einer europäischen Arbeitsmarktpolitik und Lohnregulierung, dessen dynamischer Trend in den letzten Jahren unverkennbar ist (vgl. Schulten 2016) und eine Fortschreibung des Mindestlohns in Deutschland verlangt. Die KAB hält weiterhin an ihrer Auffassung fest, dass der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland unter Berück-

sichtigung verschiedener Faktoren im europäischen Vergleich deutlich zu niedrig angesetzt ist.

Die KAB stellt fest, dass es entgegen anderslautender Prognosen im Vorfeld der Einführung des MiLoG (vgl. z.B. Schneider 2013, Knabe 2014, Sachverständigenrat 2014, Peters 2015) sowie nach dessen Einführung und Anpassung der gesetzlichen Mindestlohnhöhe zum 01.01.2017 auf 8,84 Euro brutto weder die prognostizierten negativen Beschäftigungseffekte bei der Umsetzung des MiLoG gegeben hat, noch eine Verlagerung des *Niedriglohnsektors* im europäischen und internationalen Kontext (Formensitzverlegungen, Kapitalauslagerungen, Neuformierungen von Wertschöpfungsketten) oder eine „Flucht aus der Gesetzestreue" gegeben hat bzw. gibt.

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der *Minijobs* muss differenziert betrachtet werden. Mit der Einführung des Mindestlohns zum Januar 2015 setzte ein rückläufiger Trend ein, der sich aber bereits in 2016 nicht fortgesetzt hat. Von 2014 auf 2015 gingen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse noch um durchschnittlich 1,6 Prozent auf knapp 7,35 Mio. Personen zurück, erhöhten sich dann im Jahresdurchschnitt 2016 aber wieder auf 7,41 Millionen um etwa 62.000 bzw. 0,8 Prozent. Seit Jahren gibt es Unterschiede im Verlauf: die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten ging auch 2016 weiter zurück auf durchschnittlich 4,8 Millionen Personen; die Zahl der zusätzlich geringfügig Beschäftigten stieg zwischen 2015 und 2016 von durchschnittlich 2,5 auf 2,6 Millionen. Für das Jahr 2017 lässt sich nach vorliegenden Zahlen eine Fortsetzung des Trends zum Anstieg der geringfügigen Beschäftigungen im gewerblichen Bereich und in Privathaushalten konstatieren. Für den Dezember 2017 weist die Bundesagentur für Arbeit folgende Zahlen aus: Als geringfügig Beschäftigte insgesamt 7.495.800 Millionen; davon 4.731.400 Millionen als ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte und 2.764.400 Millionen als im Nebenjob geringfügig entlohnte Beschäftigte (vgl. BA 2018).

Für die Abgänge bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat der seit Januar 2015 geltende Mindestlohn eine tragende Rolle gespielt (vgl. detailliert Berge 2017). Dass sich dieser Trend nicht fortgesetzt hat und wieder in Richtung „Zunahme" von geringfügigen Beschäftigungen geht, hält die KAB für eine Fehlentwicklung.

Gerade hinsichtlich der Minijobs, deren Abschaffung die KAB wiederholt in die politische Debatte eingebracht hat, zeigten sich deutliche Tendenzen nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, nämlich die der Umwandlung in reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse. Hiervon profitieren aus Sicht der KAB in erster Linie Frauen, die zum überwiegenden Teil in diesem Arbeitsmarktsegment zu verorten sind. Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist es in diesem Bereich zu einem Rückgang gekommen, der auch durch die entsprechenden Angaben und Daten der

Bundesagentur für Arbeit u.a. (vgl. IAB 2016a, S. 3, Körzell 2015, S. 83) bestätigt wird. Viele Minijobs (Zu Entwicklungen, Zahlen etc. vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017) sind auch nach der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2017 offensichtlich nicht ersatzlos gestrichen, sondern weiterhin in versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse umgewandelt worden. Studien und Untersuchungen gehen davon aus, dass etwa die Hälfte der Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung transformiert worden sind. Die KAB begrüßt diese Entwicklung, da hiermit – neben besseren Regelungen, Lohnanhebungen für Minijobber etc. – auch eine Stärkung der Sozialversicherungen gegeben ist und eine, wenn auch unzureichende, soziale Absicherung für die Beschäftigten. Inwieweit dieser Trend der Umwandlung in versicherungspflichte Arbeitsverhältnisse anhalten wird, lässt sich derzeit nicht absehen. Einige Faktoren deuten darauf hin, dass hier die Höchstmarke überschritten sein könnte, da die Unternehmen sich relativ zügig den neuen gesetzlichen Bestimmungen angepasst haben und ihre Planung der Personalressourcen den neuen Gegebenheiten ausreichend Rechnung trägt, insbesondere in Ostdeutschland, wo die „Umwandlungsquote“ bzw. die Zugänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich höher lag als in Westdeutschland. Inwieweit das bei der Umschichtung hin zu versicherungspflichtiger Beschäftigung zu einer Intensivierung des Arbeitsprozesses und der Arbeitsanforderungen für die Beschäftigten selbst geführt hat, muss aufgrund fehlender validierter Untersuchungen derzeit offenbleiben.

Um hier eine für die Beschäftigten (weiterhin) positive Wirkung zu erzielen und die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten, ist es aus Sicht der KAB dringend notwendig, Kontrollen zur Einhaltung des MiLoG, insbesondere hinsichtlich der geforderten *Dokumentation* der geleisteten Arbeitsstunden durchzuführen, um Missbrauch z.B. durch eine geringere Stundenzahl in Dokumentationen gegenüber den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden vorzubeugen. Um die Gesetzesverstöße am Arbeitsmarkt, wie die Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, aber auch Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung besser bekämpfen zu können, kommt regelmäßigen Kontrollen, auch der Branchenmindestlöhne, durch die zuständigen Zollbehörden eine exponierte Stellung zu. Diesen Aspekt gilt es insbesondere deshalb hervorzuheben, da mit der Einführung des Mindestlohns unter Berücksichtigung von Urlaubs-, Krankheits- und Feiertagsregelungen eine Höchststundenzahl markiert wurde. Auch deshalb hält die KAB eine differenzierte Dokumentationspflicht in den einzelnen Betrieben mit einer entsprechenden Kontrolle durch die Arbeitnehmer*innen selbst für dringend geboten.

Zudem differenzieren die Angaben hinsichtlich der Arbeitnehmer*innen, die weniger als den gesetzlichen Mindestlohn erhalten, insbesondere wenn die tatsächlich geleistete Arbeitszeit berücksichtigt wird. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung

(DIW) stellt fest, dass ca. 1,8 Millionen Arbeitnehmer weniger verdienen als den gesetzlichen Mindestlohn (vgl. Tagesspiegel 2017, Süddeutsche Zeitung 2017). Die Kommission Mindestlohn kam zu niedrigeren Zahlen. Insgesamt deutet dies selbst bei unterschiedlicher Einschätzung des Ausmaßes bei Unterlaufung des gesetzlichen Mindestlohns darauf hin, dass dringender Handlungsbedarf in der flächendeckenden Durchsetzung des MiLoG gegeben ist, auch um Wettbewerbsbedingungen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen bzw. Anstellungsträger vergleichbar zu gestalten, den „Lohn-Dumping" unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns zu beenden und die Einkommenssituation in den unteren Lohnbereichen zu verbessern. Zudem handelt es sich um ein nicht gesetzeskonformes Handeln, das aus Sicht der KAB nicht weiter hingenommen werden kann.

Weiterhin ist ein positiver Beschäftigungseffekt seit der Einführung des MiLoG auf der *makroökonomischen* Ebene zu verzeichnen. Jedenfalls sind die prognostizierten Beschäftigungseinbrüche aufgrund anziehender Lohnkosten ausgeblieben, was auch hinsichtlich der moderaten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2017 gelten kann. Es gibt eine positive Entwicklung am Arbeitsmarkt, wie die aktuellen Zahlen des Monats Februar 2018 belegen: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind weiter gesunken, die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen nehmen zu und die Arbeitskräftenachfrage bleibt auf sehr hohem Niveau. Im Februar 2018 waren 2.546.000 Arbeitssuchende in der Statistik der Bundesagentur ausgewiesen, was gegenüber dem Vorjahr Februar 2017 einen Rückgang von 216.000 Personen bedeutet. Bereinigt um saisonale Einflüsse wurde für den Februar 2018 ein Rückgang um 22.000 im Vergleich zum Vormonat ausgewiesen. Die Unterbeschäftigung verringerte sich saisonbereinigt gegenüber dem Vormonat um 32.000. Insgesamt belief sich die Unterbeschäftigung im Februar 2018 auf 3.514.000 Personen. Das waren 232.000 weniger als vor einem Jahr. Zudem: Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung steigen weiter an. Mit 44,28 Millionen Personen fiel sie im Vergleich zum Vorjahr um 625.000 höher aus. „Der Anstieg beruht allein auf dem Zuwachs bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Diese hat nach der Hochrechnung der BA von November auf Dezember saisonbereinigt um 68.000 zugenommen. Insgesamt waren im Dezember nach hochgerechneten Angaben 32,56 Millionen Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Das waren 711.000 mehr als ein Jahr zuvor" (Bundesagentur für Arbeit 2018). Die Arbeitskräftenachfrage war im Februar 2018 weiterhin auf hohem Niveau. Es waren 764.000 offene Arbeitsstellen bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet, 90.000 mehr als zum gleichen Zeitpunkt im Vorjahr. Insgesamt kann auf eine positive Entwicklung am Arbeitsmarkt verwiesen werden. Studien stellen kurzfristig keine und nur ansatzweise negative Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Beschäftigungsniveau fest (vgl. z.B. Bossler 2016; Garloff 2016). Eindeutige und „direkte" Effekte auf das Beschäftigungsniveau sind aufgrund der Komplexität

der Entscheidungsprozesse, makro- und mikroökonomischer Faktoren und der wirtschaftlichen Entwicklung im Allgemeinen nicht unmittelbar bestimmbar. Konstatieren lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt (auf der Grundlage einer unsicheren empirischen Daten- und Forschungslage): „Die verfügbaren Beschäftigungsdaten der BA zeigen zunächst eine weiterhin dynamische Beschäftigungsentwicklung insbesondere bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, während bei der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung ein Rückgang unmittelbar nach der Mindestlohneinführung zu verzeichnen war. Bemerkenswert ist in diesem Kontext, dass das Beschäftigungswachstum gerade in den Branchen, die von der Mindestlohn-Gesetzgebung besonders betroffen waren, überdurchschnittlich ausgeprägt war“ (Bruttel 2017, S. 480). Hieraus zieht die KAB die Schlussfolgerung, dass die Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns eine „Sogwirkung“ hin zur Umwandlung und zum Ausbau regulärer, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befördert hat. Die KAB begrüßt diese Entwicklung ausdrücklich.

Die geäußerten Befürchtungen allerdings, dass sich bei einem konjunkturellen Einbruch der gesetzliche Mindestlohn als kontraproduktiv für das Beschäftigungsniveau erweisen könnte und damit zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit führe, muss insofern zurückgewiesen werden, als Beschäftigungsrückgänge nicht „alleinerklärend“ durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in einen kausalen Zusammenhang gebracht werden können, sondern plurale Erklärungsansätze (Weltwirtschaftliche Konjunktur, Entwicklung des europäischen Binnenmarktes etc.) heranzuziehen sind.

In einzelnen Branchen, die durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns herausgefordert wurden, auf der *mikroökonomischen* Ebene stellt sich die Entwicklung differenzierter dar. „Vom Mindestlohn betroffene Betriebe gaben eine gestiegene Beschäftigungsunsicherheit und eine schwächere Beschäftigungserwartung an als nicht betroffene Betriebe. Außerdem nannten vom Mindestlohn betroffene Betriebe in 2014 häufiger Lohnkosten als ein zu erwartendes Problem“ (Mindestlohnkommission 2016, S. 129), stellt der Erste Bericht der Mindestlohnkommission fest. Da aber in den betroffenen Branchen vor allem in Ostdeutschland keine Entlassungen im größeren Maßstab zu verzeichnen sind, sondern ein stabiles Beschäftigungsniveau mit eher sektorialen Verschiebungen, sind die erwarteten Probleme offensichtlich weitgehend einer „regulären Anpassung“ und Stabilisierung gewichen. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wurden oftmals in sozialversicherungspflichtige in der Regel im selben Betrieb umgewandelt (Bruttel 2017, S. 478), was auf Umschichtungsprozesse in den Anstellungsverhältnissen in den jeweiligen betrieblichen Kontexten und eine Qualifizierung der betrieblichen Beschäftigungsstruktur hinweist. Die insgesamt gute konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre und die Bereitschaft der Verbraucher*innen, höhere Preise zu akzeptieren sowie die erhöhte Konsumnachfrage im Dienstleistungssektor,

dürften hier ebenfalls zu einer deutlichen Abmilderung der Problemerwartungen nach unserer Einschätzung in den Betrieben beigetragen haben. Zudem ist kein Einbruch der Nachfrage nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in den betroffenen Dienstleistungsbereichen zu verzeichnen, was ebenfalls aus Sicht der KAB als ein positives Signal der Verbraucher*innen im Hinblick auf höhere Löhne gewertet wird. Mit einem gestiegenen Verbraucher*innenbewusstsein werden „Dumping-Löhne“ mehr und mehr abgelehnt und die Entwicklung geht in Richtung einer zunehmenden Bereitschaft „faire Löhne“ auch durch gestiegene Preise bzw. Preissegmente zu unterstützen.

2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

2.a. Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten

Der gesetzliche Mindestlohn besitzt aus Sicht der KAB und aufgrund der Erfahrungen der KAB in der Beratung zum Arbeits- und Sozialrecht eine hohe Relevanz, da er u.a. zu einer Verbesserung der Einkommen in den benannten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssegmenten beiträgt und die allgemeine Lohnentwicklung positiv beeinflusst. Diese positive Lohnentwicklung wird durch zwei grundlegende Entwicklungen bestimmt: Einerseits durch Lohnanhebungen für diejenigen Beschäftigten (mehrheitlich Frauen in geringfügigen Beschäftigungen), die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine Entlohnung unter 8,50 Euro brutto bzw. ab dem 01.01.2017 unter 8,84 Euro brutto erhielten, andererseits durch die deutlichen Veränderungen im Tarifgefüge bzw. Tarifverträgen, die durch die „Untergrenze Mindestlohn“ ausgelöst bzw. im Vorgriff abgeschlossen worden sind. Hier spielen insbesondere Branchenmindestlöhne eine besondere und ausschlaggebende Rolle für die Lohnanhebung in den unteren Einkommensgruppen.

Die Mindestlohn-Kommission hat in ihrem Ersten Bericht die entsprechenden Datenquellen zur Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten aufgezeigt (vgl. Mindestlohnkommission 2016, S. 35ff.). Die Relevanz des gesetzlichen Mindestlohns wird zudem darin deutlich, dass das Lohngefälle im Ost-West-Vergleich (weiter) abgebaut werden konnte und damit der Forderung der KAB nach einem gleichen Lohn für gleiche Arbeit im regionalen Vergleich in den unteren Lohneinkommen in ersten Schritten Rechnung getragen wird. Insbesondere die stärkere Ausprägung und der im Vergleich zu Westdeutschland größere Umfang von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Lohn von unter 8,50 Euro brutto in Ostdeutschland vor 2015 hat im „innerdeutschen“ Vergleich zu einem stärkeren Anstieg der Lohneinkommen durch die Einführung bzw. Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns in diesem Segment in Ostdeutschland geführt und damit eine „nachholende Entwicklung“ ermöglicht, die als Ziel weiterhin verfolgt

werden sollte. Der gesetzliche Mindestlohn und eine entsprechende Höhe können hierzu aus Sicht der KAB einen – wenn auch nur begrenzten – Betrag leisten.

2.b. Auswirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdiener*innen

Die Auswirkungen auf die Einkommen von Geringverdienern bzw. Minijober*innen beurteilt die KAB ebenfalls positiv (siehe oben). Die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns geäußerte Befürchtung, sogenannte „Geringqualifizierte“ würden durch den gesetzlichen Mindestlohn aufgrund des (ggf.) zu zahlenden höheren Arbeitslohns vermehrt entlassen und in die Arbeitslosigkeit wechseln (vgl. z.B. Siems 2011), ist aus Sicht der KAB nicht eingetreten. Ein statistischer Nachweis zu dieser „These“ fehlt. Ebenso kann nicht nachvollzogen werden, dass der gesetzliche Mindestlohn für sogenannte „Geringqualifizierte“ als „Sperre zum 1. Arbeitsmarkt“ Auswirkungen gezeitigt hätte. Dass sogenannte „Geringqualifizierte“ weiterhin und sich verfestigend schlechtere Arbeitsmarktchancen haben als qualifizierte Fachkräfte, kann nicht monokausal an der Preisstruktur des Arbeitsmarktes festgemacht werden, die durch den gesetzlichen Mindestlohn angehoben worden ist. Für Arbeitssuchende und sogenannte „Geringqualifizierte“ spielen neben der Lohnhöhe andere Faktoren zur Einstellung bzw. Wiederbeschäftigung (zu erwartende Nachfrageentwicklung, allgemeine Konjunkturentwicklung, Personalstruktur des Unternehmens etc.) eine mitentscheidende Rolle. Zur Integration sogenannter „Geringqualifizierter“ ist weiterhin eine bildungspolitische Qualifizierungsoffensive notwendig, die die KAB immer wieder einfordert, da hierdurch die Arbeitsmarktchancen und Zugangsvoraussetzungen sowie eine dauerhafte Beschäftigung dieser Gruppe im Betrieb nachweislich verbessert werden.

Durch die Einführung bzw. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns kann das Einkommen von sogenannten „Aufstockern“ als auch im „Zuverdienstbereich“ (Beschäftigte mit ergänzenden ALG II-Bezug) der Lohnanteil des verfügbaren Einkommens gegenüber den Sozialtransfers eine höhere Bedeutung gewinnen, wenn diese einer entsprechenden Beschäftigung unter Berücksichtigung der „Zuverdienstgrenzen“ nachgehen. Weiterhin sieht die KAB dringenden Handlungs- und Reformbedarf beim Gesetzgeber, eine Reform der sogenannten „Zuverdienstgrenzen“ über den geltenden gestaffelten Grundfreibetrag bei Bezug ALG II anzugehen, um ein effektiv höheres Gesamteinkommen für die Betroffenen zu erzielen und keine stundenbezogene Reduzierung von Beschäftigungsverhältnissen aufgrund höheren Lohns als Automatismus zu installieren. Die Schnittstellen sollten durch den Gesetzgeber neu justiert werden, indem der Grundfreibetrag dem gesetzlichen Mindestlohn bei höherem Lohneinkommen Rechnung trägt. Die bisherige Regelung des Grundfreibetrags könnte bei einem aufgrund des MiLoG anzurechnenden höheren Zusatzeinkommens jedenfalls dazu führen, dass der Beschäftigungsumfang dem Grundfreibetrag von Seiten der zusätzlichen Einkom-

mensbezieher „angepasst“ wird. Im Sinne einer Integration in den 1. Arbeitsmarkt und reguläre Beschäftigung wäre diese Entwicklung als kontraproduktiv zum dringend notwendigen weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit anzusehen.

Statistisch lassen sich keine negativen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns hinsichtlich der Anzahl der „ALG-II-Aufstocker“ feststellen. Die Zahl der Menschen, die trotz einer Erwerbstätigkeit Hartz-IV beziehen, ist von 2014 bis 2017 um rund 138.000 von 1,3 auf knapp 1,2 Millionen gesunken. Auch ihr Anteil an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist zurückgegangen: Machten die sogenannten Aufstocker 2013 noch 30 Prozent aus, so waren es im April 2017 nur noch 26 Prozent. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) führt den Rückgang auf die anhaltend gute Konjunktur zurück. Nach Einschätzung der BA macht sich die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns „kaum bemerkbar“ (rp-online 2017).

2.c. Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme sozialer Sicherung

Löhne generieren Steuern (Lohnsteuer, Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer etc.). Im Jahr 2011 hat das Forschungsinstitut Prognos AG zudem berechnet, dass ein Mindestlohn den Staat mit über sieben Milliarden Euro jährlich entlasten könnte. Andere Schätzungen kamen zu niedrigeren Ansätzen. Dem sind Steuerminderungen aus „Unternehmenssteuern“ in den betroffenen Segmenten aufgrund gestiegener Lohnkosten gegenüberzustellen. Genaue Zahlen zu einer differenzierten Salden-Rechnung liegen derzeit nicht vor. Eine Anfrage der KAB an das Bundesministerium der Finanzen wurde aufgrund fehlender Datenlage negativ beschieden. Festgestellt werden kann aber aus Sicht der KAB: Eine Anhebung des Lohnniveaus, wie dies mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und seiner Erhöhung gegeben ist, führt zu einer Nachfrageverstärkung durch erhöhte Konsumausgaben, was wiederum entsprechende Umsatzsteuer- und Verbrauchssteuereinnahmen generiert. Sowohl bei den direkten als auch bei den indirekten Steuern geht die KAB von einer Einnahmeerhöhung aus, die begründet vermutet, aber nicht beziffert werden kann. Die KAB regt an, dass die Mindestlohnkommission in ihrem zu erwartenden Zweiten Bericht hierzu entsprechende Einlassungen machen sollte, um mehr Klarheit in der Sache zu schaffen und validierte Aussagen hinsichtlich der steuerlichen Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns treffen zu können.

Da der gesetzliche Mindestlohn zu einer höheren Quote sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse geführt hat bzw. dazu beiträgt, sind die Auswirkungen aufgrund der Beitragssystematik der Sozialversicherungsträger ebenfalls positiv zu beurteilen, da höhere Einzahlungen im Gesamtvolumen geleistet werden und dies auch entsprechende höhere Leistungen im Bezugsfall für die bisher Nichtversicherten bzw. eine

Erhöhung der Leistungen für die Beschäftigten bedeutet. Der gesetzliche Mindestlohn stärkt somit die soziale Sicherung durch höhere Löhne – Mehreinnahmen von Beiträgen – und eine bessere soziale Absicherung, wenn letztere auch auf einem äußerst geringen Niveau bleibt bzw. bleiben wird, was aber insgesamt Niedrigverdiensten geschuldet ist, die z.B. Altersarmut vorprogrammieren. Der gesetzliche Mindestlohn stärkt somit die Beitragszahlungen an die sozialen Versicherungsträger.

2.d. Einhaltung des Mindestlohns

Die Einhaltung des Mindestlohns zeigt sich in einer weitgehenden Gesetzestreue der Unternehmen. Dem steht eine hohe Anzahl von Beschäftigten gegenüber, denen der gesetzliche Mindestlohn gesetzeswidrig bzw. denen durch eine gesetzeswidrige und strafrechtlich relevante Praxis des Mindestlohnverstoßes eine Zahlung in Bezug auf die geleisteten Stunden im Äquivalent zur Höhe des gesetzlichen Mindestlohns vorenthalten wird. „Werden bei den Stundenlohn-Berechnungen die vertragliche Arbeitszeit und bezahlte Überstunden des Vormonats zugrunde gelegt, erhalten 9,8% der Beschäftigten den Bundeslohn nicht, obwohl sie einen Anspruch darauf hätten. In absoluten Zahlen entspricht dies 2,7 Mio. abhängig Beschäftigten“ (Pusch 2018). Begründet vermuten lässt sich über diese Zahl von 2,7 Millionen hinaus eine „Dunkelziffer“, die zumindest ein erhöhtes Ausmaß der Umgehung der korrekten Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns andeutet.

Betroffen sind von der Nichteinhaltung im Dienstleistungssektor vor allem Beschäftigte im Hotel- und Gaststättengewerbe (ca. 38%), im Einzelhandel (ca. 20%) und deutlich überproportional – aufgrund fehlender Kontrollen und bestehender Kontrollschwierigkeiten – Beschäftigte in privaten Haushalten (43%). Aber auch in der Nahrungsmittelindustrie (ca. 17%) und der metallverarbeitenden Industrie (ca. 7%) sind Verstöße festzustellen (zu weiteren Zahlen vgl. Pusch 2018). Aus der verbandlichen Arbeit der KAB und aus der Mitgliedschaft sind der KAB vor allem „gängige Praktiken“ aus dem Einzelhandel bekannt: aufgeschriebene Arbeitsstunden werden dem gesetzlichen Mindestlohn in der entsprechenden Höhe einfach angepasst, geleistete Überstunden werden zum Monatsende mit der „Begründung“ zu geringer Arbeitsleistung einfach ersatzlos gestrichen, sogenannte „Anlernzeiten“ werden für Ein- und Aufräumarbeiten deklariert und dem regulären Stundenkontingent entzogen, „Aufrüstzeiten“, wie Anlegen der Arbeitskleidung oder Inbetriebnahme und Säubern von Maschinen, werden nicht als Arbeitszeit gewertet. Die Liste der „praktischen Umgehung des Mindestlohns“ ließe sich um weitere Beispiele ergänzen. Betroffen sind von diesen „Praktiken“ nach Kenntnis und Erfahrung der KAB vor allem Frauen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen / Minijobberinnen, Menschen mit Migrationshintergrund und fehlenden sprachlichen Fähigkeiten sowie fehlender Kenntnis ihrer Rechte. Die Erfahrungen der KAB zeigen, dass diese Umgehungspraktiken nicht nur in kleinen Unternehmen, sondern auch

in Teilen großer Handelsketten an der Tagesordnung sind. Hierbei trifft es vor allem sogenannte weibliche „Aushilfskräfte“, die an verschiedenen Unternehmensstandorten bzw. Filialen eingesetzt werden. Studien belegen die Erfahrungen der KAB aus der Rechtsschutz- und Sozialberatung, dass insbesondere in Unternehmen ohne tarifvertragliche Bindungen und in Betrieben ohne ordentlichen Betriebsrat Verstöße gegen das MiLoG zur alltäglichen Praxis gehören.

Das Bundesministerium der Finanzen hat im Jahre 2017 Bußgelder in Höhe von 4,2 Millionen Euro hinsichtlich der Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns vereinnahmt. Der Zoll leitete in 2017 rund 2500 Ermittlungsverfahren ein, weil Arbeitgeber gegen das Mindestlohngesetz verstießen. In jedem zweiten Fall wurde ein Verstoß festgestellt und mit einem Bußgeld geahndet. Der Schaden durch die Verstöße wird auf knapp 5,5 Millionen Euro beziffert (vgl. welt online 2018). Diese Zahlen erfassen nach Auffassung der KAB nur ansatzweise Verstöße gegen das MiLoG, da wirksame und flächendeckende Kontrollen fehlen bzw. politisch nicht gewollt sind, zu geringere Bußgelder bei Verstößen anfallen und eine wirksame Kontrolle durch die Beschäftigten oder Betriebsräte oftmals unterbunden wird. Eine Forderung der KAB ist, dass Dokumentationsverfahren wirksam umzustellen, eine Gegenzeichnungspflicht der Beschäftigten bzw. durch den Betriebsrat einzuführen und eine quartalsmäßige Hinterlegungspflicht bei den Hauptzollämtern einzuführen. Aus Sicht der KAB ist eine deutliche Verschärfung des Verfahrens notwendig und eine kontinuierliche Kontrolle durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu gewährleisten, um den nicht hinnehmbaren Verstößen zu Lasten der Beschäftigten endlich einen Riegel vorzuschieben. Nicht einleuchtend ist das gegen eine Verschärfung angeführte Argument, dass die nach dem MiLoG vorgesehenen Dokumentationspflichten bereits jetzt zu einem zu hohen bürokratischen Aufwand auf Seiten des Arbeitgebers führen, da entsprechende „arbeitserleichternde“ elektronische Arbeitszeiterfassungsprogramme ausgereift und zumutbar sind sowie eine automatische Übermittlung – analog der Steuerbehörden – zu den Hauptzollämtern erfolgen kann. § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG spricht dem Betriebsrat bei der Einführung und Anwendung von Systemen zur Arbeitszeiterfassung ein Mitbestimmungsrecht zu. Hier liegt ein wirksamer Hebel zu einer einvernehmlichen Regelung zwischen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber, um eine abgesicherte Form der Dokumentationspflichten auch im Bereich des MiLoG nachzugehen.

Zudem müssen die Klagerechte der Beschäftigten durch das Zulassen von Verbandsklagen verstärkt werden. Die Erfahrungen der KAB zeigen, dass oftmals aus Angst um den Arbeitsplatz, Kosten und ungewissen Ausgang der individuelle Klageweg nicht beschritten wird. Den Gewerkschaften und Berufsverbänden sollte ein Recht zur Verbandsklage eingeräumt werden, um eine wirksame (kollektive) rechtliche Interessen-

vertretung der Beschäftigten auch in diesem Bereich zu gewährleisten. Die KAB unterstützt hier ausdrücklich die Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB).

Frühzeitig hat die KAB Ausnahmeregelungen, Aufweichungen und gestaffelte Übergänge für einzelne Bereiche und Branchen kritisiert, die Ausnahmen von der Regel darstellen und die zu erzielenden Effekte des gesetzlichen Mindestlohns unterlaufen. Mit dem Auslaufen der „Übergangsregelungen" für einzelne Bereiche erfolgt nun „nachholend" eine Stärkung des MiLoG, da Ausnahmen in gängige (Gesetzes)Praxis überführt werden. Auch in diesen Bereichen gelten verschärfte Dokumentations- und Kontrollanforderungen.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass es bei der Gesetzeskonformität und der Einhaltung des MiLoG nicht zuletzt um die Frage geht, ob der Gesetzgeber bzw. die Exekutive einen erkennbar nicht rechtskonformen Raum auf Dauer gelten lassen will.

2.e. Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits-/Leitungsvorgaben usw.

Aus Sicht der KAB und den Erfahrungen aus den Arbeitsrechtsberatungen der Mitglieder der KAB sind Reaktionen auf den Mindestlohn nur in Einzelfällen dahingehend zu verzeichnen, dass seitens der Arbeitgeber die höheren Lohnkosten durch den gesetzlichen Mindestlohn durch Kürzungen anderer Lohnbestandteile und Rücknahme von freiwilligen Leistungen oder erhöhte Leistungsvorgaben „unterlaufen" wurden bzw. werden (dokumentierte Fälle finden sich in Körzell 2015). Da, wo betroffene Mitarbeiter*innen ihre Rechte wahrgenommen und eingeklagt haben, ist es aus Sicht der KAB zu einem für die Beschäftigten positiven Ausgang gekommen. Dies gilt natürlich nicht für alle Einzelfälle, insbesondere wenn eine nur zu schätzende Dunkelziffer vermutet werden kann, wenn die betroffenen Beschäftigten die Verschlechterungen hinnehmen, ohne dass diese erfasst oder justiziabel werden. Hier ist insbesondere auf die Erfahrungen und Rückmeldung der „Mindestlohnhotline" des DGB zu verweisen (vgl. DGB 2016, S.7).

Inwieweit in den Segmenten, in denen die Einführung bzw. die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum Tragen kam, erhöhte Arbeits- und Leistungsvorgaben gegenüber den Beschäftigten gemacht worden sind bzw. werden, wird bzw. kann bisher durch systematische Forschungsprojekte in mittel- und langfristiger Zeitperspektive nicht erfasst werden. Da der Übergang etwa als Minijobber*in in eine versicherungspflichtige Beschäftigung oftmals auch eine Aufwertung der Stellung im Betrieb (erhöhter Status) bedeuten kann, sind sowohl Be- als auch Entlastungseffekte in Anschlag zu bringen. Befragungen des IAB weisen aus, dass als „Reaktion" auf den gesetzlichen Mindestlohn und die Erhöhung der betrieblichen Ausgaben für Lohnkosten eine Verdichtung der Arbeitszeit angestrebt wird bzw. bereits umgesetzt ist. Durch Leistungs-

verdichtung und intensive Nutzung menschlicher Arbeitskraft und durch das Aussetzen von Neueinstellungen sollen die erhöhten Kosten wieder „eingespielt“ werden. Dieses Szenario reiht sich damit in eine generelle Entwicklung ein, die zunehmende psychomentale und sozio-emotionale Belastungen, Erschöpfungszustände, flexible Anforderungen an Verfügbarkeit (Zeit und Ort) und weitere belastende Faktoren für die arbeitenden Menschen bedeutet (vgl. z.B. Bertelsmann Stiftung 2014). Stressbedingte Krankschreibungen nehmen nach Aussagen der Krankenkassen bereits seit nunmehr 15 Jahren zu. Eine grundlegende Ursächlichkeit durch den gesetzlichen Mindestlohn ist also nicht gegeben, sondern die Belastungsfaktoren resultieren aus Refeudalisierungsprozesse des modernen Kapitalismus, grundlegenden Umstrukturierungen neoliberalen Typs, veränderten Arbeitsformen, Managementmethoden, (betrieblichen) Macht- und Herrschaftsverhältnissen sowie der zunehmenden Einbindung menschlicher Arbeit in transnationale Wertschöpfungsketten (vgl. Bude 2016).

3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

3.a. Kosten und Erträge

Schon im Vorfeld der Einführung zum gesetzlichen Mindestlohn kam es zu Diskussionen hinsichtlich der Auswirkungen auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen, indem Verwerfungen im Lohngefälle und der Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen prognostiziert bzw. vermutet wurden. Aus Sicht der KAB bedeutet das MiLoG eine faire Rahmensetzung für eine Lohnuntergrenze, die gleiche Ausgangsbedingungen im Wettbewerb über Lohnkosten bzw. Lohnstückkosten schafft und vor allem die Betriebe zügelt, die bisher durch „Lohn-Dumping“ zu Lasten der Arbeitnehmer*innen einen fairen Wettbewerb systematisch unterlaufen haben. Durch die sektorial begrenzte Erhöhung der Lohnkosten aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kommt es in den betroffenen Betrieben natürlich zu einer Steigerung der Lohnkosten, die aber bei Einhaltung des MiLoG durch alle Unternehmen die Ausgangslage des Wettbewerbs deutlich vergleichbarer und berechenbarer machen als vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Wettbewerbsverzerrende Egoismen und Vorteile entfallen. Dies führt zu einer „Qualifizierung des Wettbewerbs“ in allen Facetten (Qualität, Produktinnovation, Marktabsatz etc.), der nicht mehr allein über die Löhne ausgetragen werden kann.

Der Steigerung der Lohnkosten steht eine stabile Ertragslage und Kontinuität in den Betrieben gegenüber, wenn gleich auch branchentypische Merkmale (etwa Saisongeschäfte) und regionale Unterschiede zu berücksichtigen sind. Die Längsschnittstudie des IAB kommt für das Bundesland Sachsen, eines aufgrund seiner Dienstleistungsstruktur besonders stark durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns be-

troffenen Bundeslandes, etwa zu einem differenzierten Ergebnis, das die von einigen Seiten befürchtete „Schock- und Einschnittswirkung“ des gesetzlichen Mindestlohns deutlich relativiert: „Knapp 17 Prozent der Betriebe in Sachsen und fast 13 Prozent der ostdeutschen Betriebe gibt an, aufgrund der Einführung des Mindestlohns die Absatzpreise erhöht zu haben bzw. dies zu beabsichtigen. Des Weiteren stellten acht Prozent der sächsischen Betriebe und fünf Prozent der Betriebe in Ostdeutschland als Reaktion auf die Einführung des Mindestlohns Investitionen zurück oder reduzierten diese bzw. beabsichtigen dies zu tun. Nur wenige Betriebe lagerten Leistungen oder Geschäftsfelder aus bzw. hatten dies vor“ (Bellmann 2017, S. 28).

Hervorzuheben bleibt hinsichtlich der Lohnkosten zudem, dass der gesetzliche Mindestlohn zu einem neuen positiven Wechselverhältnis von Mindestlohn, Tarifverträgen und Branchenmindestlöhnen geführt hat (vgl. Kathmann 2017), die erhöhte Arbeitseinkommen und damit Nachfrage generieren (siehe unten).

3.b. Produktivität und Lohnstückkosten

Erhöhte Lohnkosten durch den Mindestlohn sind offensichtlich nur bedingt in die Preisbildung bzw. in Preiserhöhungen eingegangen, dies einerseits, weil Lohnkosten je nach Gewerbe und Branche sehr unterschiedliche Kostenanteile ausmachen und anderer Faktoren (z.B. Produktivitätsentwicklung) zentrale Einflussgrößen sind und andererseits zwischen Produktion von Waren und Bereitstellungen von Dienstleistungen unterschieden werden muss, da ein unterschiedliches Verbraucherverhalten als Beeinflussungsfaktor zu berücksichtigen ist. Der gesetzliche Mindestlohn hat allerdings in Dienstleistungsbereichen (Taxigewerbe, Friseurhandwerk etc.) zu Preiserhöhungen geführt, die bei entsprechender Kundenkommunikation mit der Begründung fairer Löhne akzeptiert wurden und werden. Ein Beispiel ist das Friseurhandwerk, das anstehende Preisanhebungen offensiv kommuniziert und erste Rückmeldungen zeigen, dass keine Kundenverluste zu verzeichnen waren und die Argumentation fairer Löhne erfolgreich war. Für faire Löhne zahlen Kund*innen einen höheren Preis. Wettbewerbsbedingungen wurden so vergleichbarer.

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität lassen sich auf makroökonomischer Ebene nicht ursächlich ausmachen. Die Arbeitsproduktivität je geleistete Erwerbsarbeitsstunde steigt in den letzten Jahren – abgesehen von dem durch die Finanzkrise 2008 / 2009 verursachten Einbruch (-2,6%) – relativ stetig weiter an. Die Statistiken weisen weiterhin auch Produktivitätsfortschritt in Gastgewerbe, Verkehr und Handel aus, ebenso in dem gesamten Bereich „personennaher Dienstleistungen“ in der statistischen Aufaddierung. Verwerfungen oder gar Brüche sind durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht ausweisbar. Da allgemein auch ein Zusammenhang zwischen Arbeitsmotivation und Lohn-

höhe unterstellt werden kann (vgl. Offe 1980), kann vermutet werden, dass es eine „indirekte“ Wirkung auf die Arbeitsproduktivität insofern gegeben haben könnte als das höhere Löhne bzw. Lohnanhebungen sich motivational positiv auf die Beschäftigten und ihren Einsatz im Betrieb auswirken, was zu einer Leistungssteigerung beiträgt, die wiederum einen positiven Beitrag zur Steigerung der Arbeitsproduktivität leistet. Dieser Kausalzusammenhang ist jedoch hinsichtlich der Beurteilung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitsproduktivität nicht zwingend, allerdings kann eine bestimmte Wahrscheinlichkeit der Wirkungsfolge unterstellt werden.

Die Lohnstückkostenentwicklung in Deutschland verläuft differenziert nach einzelnen Branchenbereichen, wobei der Ländervergleich in der Regel von besonderem Interesse ist, um die Wettbewerbsstellung der deutschen Wirtschaft im europäischen und internationalen Kontext situieren und bewerten zu können. Vergleichende Studien zur Entwicklung der Lohnstückkosten sind allerdings generell mit Vorsicht zu betrachten, da etwa „Vorstückkosten“ aus vorleistenden Unternehmen (etwa Zulieferer) nicht in die Berechnungen eingehen, somit in die Lohnstückkosten nur die Arbeitsleistung der Arbeitnehmer*innen eingerechnet werden. Neben diesen prinzipiellen Bedenken weisen die nominalen Lohnstückkosten im Jahresvergleich große Schwankungen auf, die auf ein Bündel von Ursachen reproduziert werden müssen. Die Entwicklung der Lohnstückkosten weist aus Sicht der KAB bei aller notwendigen weiteren Differenzierung keine Besonderheiten in den letzten drei Jahren in den vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Wirtschaftsbranchen aus. Die vielfach geäußerte These, der gesetzliche Mindestlohn verschlechtere die internationalen Wettbewerbsbedingungen, lässt sich nicht belegen. Unter Berücksichtigung verschiedener Indikatoren ist im europäischen Vergleich der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland aus Sicht der KAB zu niedrig und trägt durch seine geringe Höhe eher dazu bei, die Wettbewerbsstellung der deutschen Wirtschaft zu festigen. Zudem weisen die anhaltend hohen Exportüberschüsse und andere Kennziffern der deutschen Wirtschaftsbilanz eine gut gefestigte Stellung der deutschen Wirtschaft im europäischen und internationalen Vergleich aus.

3.c. (Verbraucher-)Preise

Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass die Verbraucherpreise im Februar 2018 voraussichtlich um 1,4 % höher als im Februar 2017 liegen werden. Bei den Dienstleistungen blieb der jeweilige Wert in den letzten Monaten konstant (1,5 – 1,6%). Verteuert haben sich vor allem Nahrungsmittel und (zwischenzeitlich) Energie, für die die Verbraucher*innen deutlich mehr ausgeben mussten als in den Vorjahren. Insgesamt ist aus Sicht der KAB aber bisher nicht erkennbar, dass höhere Lohnkosten durch den gesetzlichen Mindestlohn auf die Verbraucher generell abgewälzt wurden bzw. werden, sondern dass auch hier eine differenzierte Betrachtung gefragt ist (siehe oben).

Vielmehr erhöht der gesetzliche Mindestlohn die Binnennachfrage, die entscheidend durch höhere Lohneinkommen im unteren Segment gestärkt wird. Insofern sind im Bereich der Nachfrage- und Umsatzentwicklung positive Effekte durch den gesetzlichen Mindestlohn auszumachen, da gerade bei den Niedrigeinkommensbeziehern eine geringe Sparquote zu verzeichnen ist und ein hoher Anteil an Konsumausgaben (Nahrung, Verkehr, Miete etc.). Die These, dass der gesetzliche Mindestlohn quasi bei den Niedrigeinkommensbeziehern durch höhere Preise wieder „aufgefressen" wird, kann generell nicht verifiziert werden.

3.e. Investitionstätigkeit

Ebenso sind keine negativen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns sichtbar, auch aufgrund der Tatsache, dass Investitionsentscheidungen von einem Bündel von Faktoren abhängig sind. Da es sich in erster Linie bei dem Segment des Anwendungsbereichs des gesetzlichen Mindestlohns um arbeitskraftintensive und personennahe Dienstleistungen handelt, ist zudem allenfalls ein Mindestmaß an Rationalisierungsinvestitionen zu erwarten. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die bereits oben angeführte Längsschnittstudie zum Mindestlohn in sächsischen bzw. ostdeutschen Betrieben (vgl. Bellmann 2017), wonach nur ein geringer Prozentsatz der Betriebe hier negative Entwicklungen angibt bzw. in Aussicht stellt.

4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung

4.a. Auf- und Abbau von Beschäftigung

Zu diesem Unterpunkt wird auf die bereits eingangs angeführten Effekte verwiesen. Zusammenfassend kann konstatiert werden:

- Geringfügige Beschäftigungen wurden in einer nennenswerten Größe zu versicherungspflichtiger Beschäftigung (oftmals wohl in Teilzeit) umgewandelt. Die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse steigt seitdem wieder an.
- Minijobs zur Generierung von Nebeneinkünften als Zweit- oder Drittjobs sind jedoch weiterhin auf dem Vormarsch, was insgesamt auf Verwerfungen am Arbeitsmarkt hindeutet und als dessen Hauptursache die Ausweitung und Verfestigung des Niedriglohnsektors, zu geringes Lohneinkommen und generell prekäre Lebenslagen (im Alter) ausgemacht werden können. Im Haupterwerb werden Minijobs weiterhin mehrheitlich (bis zu ¾) von Frauen ausgeübt, was einer geschlechtshierarchischen Benachteiligung und Arbeitsteilung „zwischen" Frauen und Männern gleichkommt.
- Die Arbeitsmarktlage weist eine positive Entwicklung aus, die auch nach der Einführung bzw. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ungebrochen ist. Zur Erklä-

rung sind allerdings unterschiedliche Faktoren zu gewichten, die über die arbeitsmarktrelevante Anpassung und Entwicklung durch Lohnkosten hinaus gehen. Der anhaltende Rückgang der offiziell registrierten Arbeitslosigkeit belegt jedenfalls, dass vom gesetzlichen Mindestlohn keine negative Arbeitsmarktentwicklung ausgeht.

Auf die positiven Beschäftigungseffekte, die sicherlich nicht ursächlich auf den gesetzlichen Mindestlohn rückgeführt werden können, wurde bereits verwiesen (siehe oben).

4.b. Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen

Über die bereits gemachten Hinweise zur Gruppe der sogenannten „Geringqualifizierten“ (vgl. S. 8) bleibt auf die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit und den überproportionalen Anteil der benannten Gruppe der „Ungelernten“ an der erfassten Gesamtzahl der Arbeitssuchenden zu verweisen. Hinzu kommen gravierende regionale Unterschiede, etwa zwischen den prosperierenden Räumen Stuttgart und München und ländlichen Regionen rund um Frankfurt an der Oder. Konstatiert werden muss, dass die positive Arbeitsmarktentwicklung und in Folge die Senkung der offiziellen Arbeitslosenzahlen an den „Problemgruppen“ bisher fast spurlos vorbeigeht. Die KAB hält deshalb den Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors gerade für diese Zielgruppen weiterhin für dringend erforderlich, um über einen „Qualifizierungsanschluss“ die Vermittlungs- und Arbeitschancen am Ersten Arbeitsmarkt deutlich zu erhöhen.

4.c. Arbeitszeit, Arbeitsvolumen

Auf die gestiegene Bedeutung eines validierten und kontrollierbaren Verfahrens zur Erfassung der Arbeitszeit als Maßnahme gegen einen Missbrauch zum Unterlaufen des gesetzlichen Mindestlohns wurde bereits hingewiesen (siehe oben). Zur Missbrauchsvorbeugung und -abschaffung bedarf es aus Sicht der KAB der angeführten Ausweitung und Validierung der Regelungen durch eine Neufassung des MiLoG, um einer zu Lasten der Arbeitnehmer*innen gesetzeswidrigen arbeitgeberseitigen „Anpassung“ von Arbeitsstunden und Bezahlung des gesetzlichen Mindestlohns zu verhindern. (Zur Entwicklung Lohngefüge / Arbeitszeit im unterem Dezil vgl. nachfolgend auch Punkt 4.f.).

4.d. Personalfluktuation

Schübe in der Personalfluktuation in den von der Einführung bzw. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns betroffenen Branchen sind nicht signifikant nachweisbar oder da, wo diese branchenbezogen oder auf der betrieblichen Ebene vorkommen, in einer geringen Höhe festzustellen. Generell ist bei Personalfluktuationen in Betrieben davon auszugehen, dass diese – über die Lohnhöhe hinaus – auf ein Bündel von Faktoren (Ar-

beitszufriedenheit, soziale Kommunikation im Betrieb, persönliche Lebenslage, Aufstiegschancen, Sicherheit des Arbeitsplatzes, An- und Abfahrtszeiten zur Arbeitsstelle, Lebenslagenanforderungen, wie Kindererziehung, Pflege etc.) zurückzuführen sind. Mit der Zunahme bzw. Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (siehe oben) dürfte sich die Bindung an die jeweiligen Unternehmen eher verstärken, da seitens der Arbeitgeber hierdurch ein positives Signal zur (dauerhaften) Weiterbeschäftigung gesetzt wird und eine Qualifizierung des Arbeitsverhältnisses mit besseren Regelungen, Vergütungen und ggf. zusätzlichen Lohnbestandteilen verbunden ist. Auch nach Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns lassen sich keine genuinen Faktoren aus Sicht der KAB anführen, die auf eine ursächlich zuzuweisende Zunahme der Personalfluktuation zurückzuführen sind.

4.e. Regelungen für Praktikanten (§ 22 Abs. 1 MiLoG)

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unterliegen Praktika nach dem Abschluss einer Berufs- oder Hochschulausbildung dem MiLoG. Zu absolvierende Pflichtpraktika im Rahmen der Ausbildung und freiwillige Praktika unterliegen dieser Regelung nicht (vgl. ausführlich Bundesministerium Arbeit und Soziales 2018).

Hinsichtlich der „Praktika“ (vgl. Schmidt 2011; Employour 2012) sieht die KAB weiterhin grundsätzlich Regelungsbedarf, der nicht allein durch das MiLoG durchgeführt werden kann. Die unter dem Schlagwort „Generation Praktikum“ apostrophierte Entwicklung weg von reinen Praktika zur Aus-, Fort- und Weiterbildungszwecken hin zur nicht selten in Betrieben geübten Praxis, Praktikant*innen durch entsprechende Projektaufträge als Ersatz oder Ergänzung vorhandener betrieblicher Arbeitskapazitäten zu nutzen, stellt aus Sicht der KAB eine Fehlentwicklung dar. In diesem Kontext verweist die KAB auf die geltenden Mitbestimmungsregelungen nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) hin, die Betriebsrät*innen bei Praktikaeinstellungen bzw. -abschlüssen ein Mitspracherecht einräumt. Im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) sind die Auskunfts- und Beteiligungsrechte nach § 80 BetrVG und § 92 BetrVG geregelt. Die KAB hält es für wichtig, dass diese Möglichkeiten seitens der Mitbestimmungsorgane im Betrieb konsequent genutzt werden. Hier liegt ein Schlüssel für die Entscheidungs- und Kontrollebene, die dem Missbrauch von Praktika entscheidend vorbeugen und gesetzkonforme Regelungen überprüfen kann.

Hinsichtlich der Dokumentationspflicht gilt, dass bestimmte für Schwarzarbeit besonders anfällige Branchen (z.B. Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsbetriebe, der Speditions-, Transport- und Logistikbereich, Unternehmen der Forstwirtschaft, Gebäudereinigung, Messebau sowie der Fleischwirtschaft) dieser Pflicht nachkommen müssen und Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit festzuhalten haben. Die

KAB hält weiterhin eine generell für alle Praktika verbindliche festzuschreibende Dokumentationspflicht für angebracht, insbesondere um Missbräuche zu verhindern.

Praktikaregelungen im Rahmen einer schulischen Ausbildung und einer Hochschulausbildung sieht die KAB als Teil der Ausbildung und nicht dem MiLoG unterliegend, also im Bereich der sogenannten „gebundenen Praktika“ angesiedelt. Aus unserer Sicht bedarf es aber einer eindeutigen Regelung hinsichtlich der freiwilligen Praktika nach § 22 Abs. 1 MiLoG, um eine Substitution eigentlich dem Mindestlohn unterliegender Bereiche auszuschließen und auch eindeutige Abgrenzungen gegenüber Werkvertragsverhältnissen zu schaffen.

4.f. Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge

Auswirkungen auf das betriebliche Lohngefüge seitens des gesetzlichen Mindestlohns zeigen sich insbesondere da, wo bisher etwa große Beschäftigungsanteile innerhalb eines Unternehmens unterhalb der 8,50-Euro- bzw. 8,84 Euro-Grenze lagen. Das innerbetriebliche Lohngefüge muss neu abgewogen werden, insbesondere da, wo tarifliche bzw. betriebliche Vereinbarungen fehlen bzw. nur teilweise in Kraft sind. Auf Tarifverträge und Branchenmindestlöhne hat der gesetzliche Mindestlohn ebenfalls Auswirkungen, die differenziert betrachtet werden müssen (siehe unten). Die KAB sieht positive Effekte für eine Lohnentwicklung „nach oben“ und begrüßt die positiven Effekte, die sich daraus ergeben. Mit der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns wurde eine wirksame Untergrenze im Lohngefüge eingezogen, die durch das „Vergleichs- und Lohnabstandsprinzip“ im Betrieb für Niedriglohnbezieher*innen positive Auswirkungen zeitigt.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung stellt differenziert den Beitrag des gesetzlichen Mindestlohns auf das Lohngefüge bzw. hinsichtlich der Lohnungleichheit heraus. Das DIW stellt zu den Zusammenhängen und Faktoren fest: „Mit der Einführung von Branchenmindestlöhnen insbesondere ab dem Jahr 2009 und des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ab 2015 kam es zu Reformen, die explizit auf eine bessere Entlohnung im Niedriglohnsegment abzielten. Gerade der flächendeckende Mindestlohn dürfte die Spreizung der Bruttostundenlöhne deutlich verringert haben, da rund zehn Prozent der anspruchsberechtigten Beschäftigten vor der Reform unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns verdienten“ (DIW 2018, S. 158). Das DIW kommt zu vier zentralen Ergebnissen: (1) Zwischen 2013 und 2016 sind die durchschnittlichen realen Bruttostundenlöhne um fünf Prozent angestiegen. (2) Im untersten Dezil nehmen die Bruttostundenlöhne seit Jahren erstmals deutlich überproportional mit rund 13 Prozent im gleichen Zeitraum. (3) Die Monatslöhne sind in diesem Segment trotz branchenbezogenem und gesetzlichem Mindestlohn kaum angestiegen, da die Arbeitszeiten bei Geringverdiener*innen sinken. (4) Die Lohnungleichheit geht bei Bruttostun-

denlöhnen seit 2014 zurück, bei den Bruttomonats- und -jahreslöhnen ist eine Stagnation auszumachen. Insgesamt geht insbesondere durch den Anstieg der Bruttostundenlöhne die sogenannte „Lohnschere“ zurück.

Das DIW stellt zusammenfassend fest: „Beim Monats- und Jahreslohn fällt die jüngste positive Entwicklung vor allem aufgrund eines Rückgangs bei der Arbeitszeit gerade im unteren Bereich der Verteilung geringer aus. Die Einführung des Mindestlohns hat damit bisher nur bedingt dazu beigetragen, die Monatslöhne von Geringverdienern zu erhöhen und diese damit in die Lage zu versetzen, ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit zu erwirtschaften. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies durch eine weitere Anhebung des Mindestlohns (am 1. Januar 2019 auf voraussichtlich 9,19 Euro pro Stunde) ändern wird“ (DIW 2018, S. 166).

Die KAB geht gerade hinsichtlich der beschriebenen Tendenz der Bruttostundenlöhne und des überproportionalen Anstiegs im unteren Bereich davon aus, dass der gesetzliche Mindestlohn einen Beitrag zur Verringerung der Ungleichheit der Bruttostundenlöhne geleistet hat und auch weiterhin leisten wird.

4.g. Ausbildungsgeschehen

Folgewirkungen durch die Einführung bzw. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf das Ausbildungsgeschehen sind nicht erkennbar. Allenfalls lässt sich die „theoretische Vermutung“ wagen, dass mit der durch den gesetzlichen Mindestlohn mitverursachten Anhebung der Löhne bestimmte Berufszweige nach der Ausbildung attraktiver werden könnten. Inwieweit dieser Effekt allerdings eintreten könnte, ist mehr als fraglich, hängt die Motivation für die Ausbildungs- und Berufswahl von verschiedenen Faktoren ab, wie Einzeluntersuchungen belegen (vgl. z.B. Müller-Hermann 2012).

4.h. Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

Durch die Regelungen zum gesetzlichen Mindestlohn werden die Tariflöhne und Branchenmindestlöhne „ergänzt“ bzw. eine Untergrenze festgelegt. Mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen für einzelne Bereiche (gesetzliche Ausnahmeregelungen für Forst- und Landwirtschaft, Gartenbau, Fleischindustrie, Zeitungszustellung etc.; § 24 MiLoG) zum 01. Januar 2018 ist der gesetzliche Mindestlohn deutlich gestärkt worden und eine Einheitlichkeit sowie Vergleichbarkeit gegeben.

Die Auswirkungen auf das Tarifgeschehen sind derzeit nicht eindeutig, ebenso ob durch den gesetzlichen Mindestlohn eine Rückkehr bzw. Unterwerfung unter tarifvertragliche Bindungen stattfindet. Jedenfalls ist statistisch keine Entwicklung in diese Richtung erkennbar. Die Ausweitung der „tarifvertragsfreier Zonen“ hält weiter an. Diese Entwicklung lässt sich nach dem IAB-Betriebspanel 2016 in Zahlen belegen. Im

Jahr 1998 unterlagen in Westdeutschland 68 Prozent aller Beschäftigten einer Flächentarifbindung; in Ostdeutschland waren es 52 Prozent. Im Jahr 2016 sieht die Lage völlig anders aus: In Westdeutschland lag die Quote nur noch bei 51 Prozent und in Ostdeutschland bei 36 Prozent. Im Jahr 2016 waren in Westdeutschland 69 Prozent der Unternehmen ohne Tarifbindung, in Ostdeutschland erschreckende 78 Prozent. Vor allem in kleinen Unternehmen sind tarifvertragliche Bindungen zur Ausnahme geworden, während in großen Unternehmen ab 500 Beschäftigten die Tarifbindung noch ca. 3/4 der Beschäftigten erfasst. Der gesetzliche Mindestlohn scheint bisher keine Sogwirkung „zurück-zum-Tarifvertrag" auszulösen. Dies belegt erneut, dass weitere Maßnahmen zur Ausweitung und Stabilisierung des Tarifsystems notwendig sind.

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns für das Tarifgeschehen werden entsprechend unterschiedlich eingeschätzt bzw. diskutiert. In jedem Fall sind hier weitere Erhebungen und Forschungsprojekte hilfreich, die der Fragestellung nach den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns für das Tarifgeschehen nachgehen. Einzelstudien legen aber bereits jetzt Entwicklungen offen, die den „Konnex" zwischen gesetzlichem Mindestlohn, Tarifverträgen und Branchenmindestlöhnen verdeutlichen. Kathmann (2017) kommt bei der Untersuchung des Wechselverhältnisses von Mindestlohn und Tarifpolitik in der Gebäudereinigung, im Einzelhandel und der Metallbranche zu folgendem Ergebnis: „Die Branchenanalysen zeigen die Vielgestaltigkeit des deutschen Mindestlohnregimes. Dieses ist mit der Einführung des allgemeinen Mindestlohns Anfang 2015 deutlich komplexer geworden. Durch diese Regelungen sind branchenspezifische Festlegungen von Mindestarbeitsbedingungen nicht obsolet geworden. Vielmehr besteht diese weiter fort, weswegen auch insgesamt von einem hybriden Mindestlohnregime gesprochen werden kann (…). Inwiefern die Parallelstruktur weiterentwickelt wird, ist derzeit unklar. (…) Außerdem gibt es vereinzelte Versuche, wie im Einzelhandel, die Allgemeinverbindlichkeit – unter erleichterten Bedingungen wie im Tarifstärkungsgesetz geregelt – zu nutzen. Hier zeigen sich Ansätze, das Tarifsystem weiter zu stabilisieren. (…) Die Einführung des Mindestlohns hat diesbezüglich also keine negativen Wirkungen gehabt – obgleich Befürchtungen von verschiedenen Vertretern der Tarifpartner geäußert wurden. (…) Positive Interaktionen zwischen gesetzlichem Mindestlohn und Tariflöhnen lassen sich in den vorliegenden Branchenanalysen insbesondere bei der Gebäudereinigung und im Einzelhandel aufzeigen (…)" (Kathmann 2017, S. 42). Sollte die weitere Entwicklung in diese Richtung gehen, auch in anderen Branchen, kann dies von der KAB nur begrüßt werden.

5. Abschließende zusammenfassende Positionen der KAB

- Die KAB begrüßt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und sieht deutlich die positiven Auswirkungen.

- Die KAB setzt sich allerdings weiterhin für eine deutliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns ein. Als „politische Größe“ sieht die KAB eine Zielmarke von mindestens 12,50 Euro, um Altersarmut zu verhindern, relative Armut zu bekämpfen und die deutsche Wirtschaftskraft im europäischen Kontext „abzubilden“. Um der Mindestlohnkommission Handlungsspielraum in diese Richtung zu eröffnen, muss ihr Mandat erweitert werden.
- Der gesetzliche Mindestlohn war und ist ein dringend notwendiger Schritt zur Verbesserung des Mindestschutzes von Arbeitnehmer*innen.
- Problemlagen ergeben sich weiterhin durch die Auslegungen des MiLoG, die jedoch den Gesetzgeber hinsichtlich eindeutiger(er) Regelungen in die Pflicht nimmt, und die Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns durch Unternehmen.
- Die Einhaltung des MiLoG bedarf der verstärkten Kontrolle durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Die notwendigen Voraussetzungen (Personalerhöhung etc.) sind zu schaffen.
- Um Missbrauch zu verhindern, hält die KAB eine verschärfte Dokumentationspflicht für erforderlich.

Köln, den 02. März 2018

Dr. Michael Schäfers, KAB Deutschlands e.V.

Literaturverweise:

BA / Bundesagentur für Arbeit – Statistiken *(2018)*: (https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html; 30.02.2018).

Bellmann, L. / Bossler, M. / Dummert, S. / Ostmeier, E. *(2017)*: Mindestlohn: Längsschnittstudie für sächsische Betriebe, in: IAB-Forschungsbericht 7/2017, Nürnberg.

Berge, Ph. vom / Weber, E. *(2017)*: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen, in: IAB-Kurzbericht 11/2017, Nürnberg.

Bertelsmann Stiftung (2014): Alle Achtung vor dem Stress. Eine 360-Grad-Betrachtung, Gütersloh.

Bossler, M. / Gerner, H.-D. *(2016)*: Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data, in: IAB-Discussion Paper, 10/2016, Nürnberg.

Bruttel, O. / Baumann, A. / Ralf Himmelreicher, R. *(2017)*: Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 7/2017, S. 473-481.

Bude, H. / Staab, Ph. (Hg.) *(2016)*: Kapitalismus und Ungleichheit. Die neuen Verwerfungen, Frankfurt am Main.

Bundesagentur für Arbeit (2018): Pressemitteilung Der Arbeitsmarkt im Februar 2018 - Gute Entwicklung setzt sich fort, 28.02.2018.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales / Deutscher Bundestag / Fraktion Die Linke *(2017*): Minijobs in Deutschland * Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 18/13112), in: Deutscher Bundestag. Drucksachen, Dr. 18/13232 v. 01.08.2017.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Der Mindestlohn für Studierende. Fragen & Antworten, Berlin.

DIW (2018): Ungleichheit in Deutschland geht bei Stundenlöhnen seit 2014 zurück, stagniert aber bei Monats- und Jahreslöhnen, in: DIW Wochenbericht 9/2018, Berlin.

DGB (2016): Stellungnahme des DGB zur Anhörung im BT-Ausschuss Arbeit und Soziales am 14. März 2016.

Employour GmbH *(2012),* Praktikumsreport 2012, Bochum.

Eurostat (2018): Almost half the unemployed at risk of monetary poverty in the EU (http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180226-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2Fde%2Fhome; 28.02.2018).

Garloff, A. *(2016)*: Side effects of the new German minimum wage on (un-)employment. First evidence from regional data, in: IAB-Discussion Paper, 31/2016, Nürnberg

IAB (*2016a*): Auswirkungen des Mindestlohns im Jahr 2015, in: Aktuelle Berichte 1/2016.

IAB (*2016b*): Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns, in: IAB-Forschungsbericht 1/2016.

Kädtler, J. *(2017)*: Krise des Flächentarifvertrags – Krise der Sozialpartnerschaft, in: Schulten, Th. / Dribbusch, H. / Bäcker, G. / Klenner, Chr. (Hg.), Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik. Strategische Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Hamburg 2017, S. 48-58.

Kalina, Th. / Weinkopf, Cl. *(2012)*: Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn, IAQ-Report 1/2012.

Kalina, Th. / Weinkopf, Cl. *(2015)*: Niedriglohnbeschäftigung 2013 – Stagnation auf hohem Niveau, IAQ-reprot 2015-03, Duisburg 2015.

Kathmann, T. *(2017)*: Zum Wechselverhältnis von Mindestlohn und Tarifpolitik. Handlungsstrategien tarifpolitischer Akteure in der Gebäudereinigung, im Einzelhandel und der Metallbranche, in: Hans Böckler Stiftung, Working Paper Forschungsförderung, Nr. 045, 08/2017.

Knabe, A., u.a. (*2014*): Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 15/2014, S. 133-157.

Körzell, St. / Falk, Cl. (Hg.) (*2015*): Kommt der Mindestlohn überall an? Eine Zwischenbilanz, Hamburg.

Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

Müller-Hermann, S. *(2012)*: Berufswahl und Bewährung: Fallrekonstruktionen zu den Motivlagen von Studierenden der Sozialen Arbeit, Wiesbaden.

Offe, H. *(1980)*: Arbeitsmotivation: Entwicklung der Motivation zu produktiver Tätigkeit, Darmstadt.

Peters, H. (*2015*): Mindestlohn – Erste negative Effekte werden sichtbar, Dt. Bank Research Aktueller Kommentar 16.04.2015.

Pusch, T. *(2018)*: Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen, in: Policy Brief WSI, Nr. 19, 01/2018.

rp-online (2017): Die Bundesagentur für Arbeit (BA) führt den Rückgang auf die gute Konjunktur zurück. Die Einführung des Mindestlohns mache sich indes kaum bemerkbar, 29. August 2017 (http://www.rp-online.de/politik/deutschland/hartz-iv-trotz-job-anzahl-der-aufstocker-trotz-mindestlohn-kaum-gesunken-aid-1.7043707; 29.02.2018).

Sachverständigenrat (*2014*): Mehr Vertrauen in Marktprozesse (Jahresgutachten 2014 / 2015), Wiesbaden.

Schmidt, B. / Hecht, H. *(2011)*: Generation Praktikum 2011. Praktika nach Studienabschluss: Zwischen Fairness und Ausbeutung, Düsseldorf.

Schneider, F. (*2013*): Mindestlohn von 8,50 Euro. Eine falsche Weichenstellung. Dt. Bank Research, 11/2013.

Schulten, Th. (*2016*): WSI-Mindestlohnbericht 2016: anhaltende Entwicklungsdynamik in Europa, in: WSI Mitteilungen 2/2016, S. 129-135.

Siems, D. *(2011)*: Die Opfer des Mindestlohns sind Geringqualifizierte, in: welt online 31.10.2011 (https://www.welt.de/debatte/kommentare/article13690237/Die-Opfer-des-Mindestlohns-sind-Geringqualifizierte.html; 29.02.2018).

Spannagel, D. / Seikel, D. / Schulze Buschoff, K. / Baumann, H. (2017): Aktivierungspolitik und Erwerbsarmut in Europa und Deutschland, WSI-Report Nr. 36, Juli 2017.

Tagesspiegel (2017): Mindestlohn: 6,7 Millionen Beschäftigte bekommen weniger, 07.12.2017 (https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/mindestlohn-6-7-millionen-beschaeftigte-bekommen-weniger/20679010.html; 28.02.2018).

Süddeutsche Zeitung (2017): Mindestlohn: Arbeitgeber tricksen beim Mindestlohn, 06.12.2017 (http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mindestlohn-arbeitgeber-tricksen-beim-mindestlohn-1.3779502; 28.02.2018).

welt online (2018): Bußgelder in Millionenhöhe für Mindestlohn-Verstöße, 25.01.2018 (https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/wirtschaft_nt/article172833347/Bussgelder-in-Millionenhoehe-fuer-Mindestlohn-Verstoesse.html; 01.03.2018).

Sozialverband Deutschland (SoVD)

Bundesverband

Sozialverband Deutschland · Stralauer Straße 63 · 10179 Berlin

Abteilung Sozialpolitik
Bei Rückfragen:
Gabriele Hesseken
Tel. 030 72 62 126
Fax 030 72 62 22-328
sozialpolitik@sovd.de
sovd.de

28. Februar 2018
Hs/brö

Stellungnahme des SoVD an die Mindestlohnkommission
Einschätzung zu den Auswirkungen des geltenden gesetzlichen Mindestlohns

Der SoVD bewertet die Auswirkungen des seit Januar 2015 geltenden gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland als äußerst positiv.

Seit Einführung des Mindestlohns hat sich die Entgelt- und Lebenssituation von rund 4 Mio. Menschen in Deutschland verbessert. Die Einkommen insbesondere im Gastgewerbe, Einzelhandel und in der Fleischverarbeitung sind außerordentlich gestiegen; viele Minijobs wurden durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse abgelöst. Damit konnten erfolgreich der ausufernde Niedrigstlohnsektor eingedämmt und Einkommensarmut zumindest abgemildert werden.

Entgegen aller warnenden Stimmen hat die Einführung des Mindestlohns nicht zu einer Reduzierung von Arbeitsplätzen geführt. Die Beschäftigung insgesamt ist seit Einführung des Mindestlohns gestiegen: Die Erwerbstätigkeit stieg im Jahr 2016 gegenüber dem Jahr 2015 um 1,3 Prozent; im Jahr 2017 gegenüber 2016 ist sie um 1,5 Prozent gestiegen.

Ein weiterer positiver Effekt des Mindestlohns sind steigende Steuereinnahmen und ein gestiegenes Wirtschaftswachstum. Der höhere Lohn führte zu Kaufkraftzugewinn und damit zu steigenden Konsumausgaben der privaten Haushalte.

Dennoch kann die konkrete Ausgestaltung der derzeit geltenden Regelung nur ein erster Schritt sein. Die heute geltende Lohnuntergrenze verhindert grundsätzlich zwar Niedrigstlöhne, eine effektive Zurückdrängung von Armut - sowohl bei Vollbe-

schäftigung als auch im Alter - ist damit jedoch noch nicht erreicht. Auf eine schriftliche Anfrage der Bundestagsfraktion Die LINKE. räumte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein, dass eine beschäftigte Person 45 Jahre lang mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Wochenstunden mindestens 11,50 Euro (statt aktuell 8,50 Euro) verdienen müsste, um im Alter eine Rente zu bekommen, welche über der Grundsicherungsschwelle im Jahr 2015 (im Jahr der Parlamentsanfrage) in Höhe von damals 769 Euro lag. Als effektives Instrument zur Armutsbekämpfung ist der Mindestlohn in seiner derzeitigen Höhe von 8,84 Euro also nicht geeignet. Er müsste erheblich angehoben werden, um das Ziel zu erreichen, die Altersarmut in Deutschland zu verringern.

Ein großes Problem sieht der SoVD darin, dass es von Arbeitgeberseite zum Teil zu Umgehungen des Mindestlohns kommt. So hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls im ersten Halbjahr 2017 in neun Prozent der untersuchten Fälle Verstöße gegen das Mindestlohngesetz festgestellt, welche anschließend zu Ermittlungsverfahren führten. Hier sind Maßnahmen erforderlich, die eine Einhaltung des Mindestlohns garantieren. Notwendig sind zum einen verstärkte Kontrollen, die eine erhebliche personelle Stärkung der Kontrollinstitutionen wie Zoll und Rentenversicherung erfordern. Zum anderen wäre eine Beweislastumkehr im gerichtlichen Verfahren ein geeignetes Mittel um für die betroffenen Arbeitnehmer eine Zahlung des Mindestlohns überhaupt durchsetzen zu können.

Fazit: Die Einführung des Mindestlohns ist zwar ein wichtiger, aber auch nur ein erster Schritt in die richtige Richtung gewesen. Um wirksam Armut in Deutschland bekämpfen zu können, muss er deutlich angehoben werden. Darüber hinaus fordert der SoVD eine jährliche Anhebung und nicht in Zweijahresschritten (wie jetzt im Gesetz vorgesehen). Des Weiteren muss der Mindestlohn für Alle gelten! Die im Mindestlohngesetz genannten Ausnahmen für unter 18-Jährige sowie für Langzeitarbeitslose müssen abgeschafft werden.

Berlin, 28. Februar 2018

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik

Sozialverband VdK Deutschland

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

An die Mindestlohnkommission

Einschätzung zu den Auswirkungen des geltenden gesetzlichen Mindestlohns

Sozialverband VdK Deutschland e.V.
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
e-mail: boewe@vdk.de

Berlin, den 7. März 2018

1.1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Der Sozialverband VdK Deutschland bewertet die Auswirkungen des seit drei Jahren geltenden gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienst- und Beschäftigungsentwicklung als grundsätzlich positiv. Die Wirksamkeit des gesetzlichen Mindestlohns wird aber stark geschmälert, da er in seiner Höhe zu niedrig ist und auch nicht flächendeckend umgesetzt wird.

Aus dem 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2017 geht hervor, dass sich trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung und hoher Beschäftigungsquote eine deutliche Ungleichheit bei den Einkommen verfestigt hat. So sind signifikante Lohnzuwächse nur in den oberen Gehaltsklassen zu verzeichnen und die unteren 40 Prozent der Einkommensgruppen müssen sogar Reallohnverluste seit den 90er Jahren hinnehmen. Mittlerweile arbeiten ein Fünftel der Beschäftigten im Niedriglohnbereich und die Armutsgefährdungsquote ist bei den Erwerbstätigen stark angestiegen.

Wenn immer weniger Menschen von ihrer Erwerbstätigkeit leben, geschweige denn einen bescheidenen Wohlstand erwirtschaften können, ist das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit außer Kraft gesetzt und schlussendlich der soziale Zusammenhalt gefährdet. Deshalb ist es eine politische Notwendigkeit, den Niedriglohnbereich einzudämmen und die Bedingungen für existenzsichernde Arbeit zu schaffen. Der gesetzliche Mindestlohn stellt hierzu ein geeignetes Instrumentarium dar, muss aber in seiner Höhe und Umsetzung ausgebaut werden.

1.2. Auswirkungen und Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 im Einzelnen

1.2.1. Lohneffekte

Rund 4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kamen zum 1. Januar 2015 unter den Schutz des Mindestlohngesetzes. Nach Berichten des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) profitieren insbesondere Ungelernte im Dienstleistungsbereich, Beschäftigte in Ostdeutschland und im Besonderen Frauen vom Mindestlohn.

Der gesetzliche Mindestlohn hat dazu geführt, dass erstmals seit Längerem wieder deutliche Lohnsteigerungen im Niedriglohnbereich zu verzeichnen sind. So sind nach einer Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) aus dem Jahr 2018 im untersten Einkommensdezil die Stundenlöhne um 13 Prozent gestiegen, wobei die mittleren Einkommensgruppen nur einen Zuwachs von 7 Prozent verzeichnen konnten.

Diese Daten zeigen, dass der Mindestlohn, dort wo er die Berechtigten auch wirklich erreicht, schon jetzt positive Effekte zeigt und eine Verbesserung für die Betroffenen bewirkt. Gerade Frauen haben ein höheres Armutsrisiko, da sie aufgrund der unbezahlten Sorgearbeit, die sie in den Familien übernehmen, überdurchschnittlich in prekärer Erwerbstätigkeit arbeiten.

Die Einkommenslücke der Gehälter von Frauen zu denen der Männer beträgt ca. 21 Prozent. Die Schlechterstellung von Frauen in der Erwerbstätigkeitsphase hat zur Folge, dass diese auch stärker von Altersarmut betroffen sind. Auch Personen ohne Berufsausbildung stellen eine Risikogruppe für drohende Altersarmut dar. Die Lohnzuwächse gerade in den genannten Risikogruppen zeigen, dass der gesetzliche Mindestlohn ein präventives Instrumentarium für eine ausreichende Alterssicherung darstellen kann.

Der Mindestlohn liegt aber auch nach seiner Erhöhung auf 8,84 Euro im Jahr 2017 im unteren Niedriglohnbereich und erreicht nicht einmal die Hälfte des Medianlohns (47 Prozent). Damit ein Einkommen zum Leben reicht, sollte es aber mindestens 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medianlohns ausmachen. So wie es zum Beispiel in Frankreich der Fall ist, wo die Untergrenze 60,5 Prozent des Medians erreicht. Aber auch Länder wie Polen oder Portugal kommen auf höhere Werte als Deutschland. Die Niedriglohnschwelle im Jahr 2016 lag in Deutschland nach Angaben des WSI bei 10,11 Euro. So konstatiert das Institut für Arbeit und Qualifikation 2017 auch, dass durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kein Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung zu verzeichnen ist.

Es sind bisher auch keine signifikanten Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Anzahl der Aufstocker, also der Arbeitnehmer die zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen Grundsicherungsleistungen beziehen müssen, nachweisbar. Das WSI verzeichnet zwar einen Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Aufstockerquote gerade im Verdienstbereich unter 10 Euro, aber kommt auch zu dem Ergebnis, dass „durch bessere Kontrolle der Mindestlohneinhaltung und ein höheres Niveau des Mindestlohns eine erhebliche Verringerung der Aufstocker-Quote erreicht werden kann“.

Bisher reicht das mit Mindestlohn erzielte Einkommen häufig nicht, um Miet- und Heizkosten zu decken, sodass insbesondere Alleinerziehende mit einem Kind unter 6 Jahren und Singlehaushalte auf zusätzliche Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. So ergibt sich aus der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage aus dem Jahr 2017, dass mit dem aktuellen Mindestlohn von 8,84 Euro bei Vollzeitbeschäftigung 39 Prozent der Alleinstehenden und 87 Prozent der Alleinerziehenden nicht die Wohnkosten, die im Grundsicherungsbezug anerkannt werden, erwirtschaften können.

Die aktuelle Untergrenze ist aber nicht nur zu gering, um die Lebenshaltungskosten abzudecken, mit ihr ist auch keine auskömmliche Rente zu erwirtschaften. So ist nach der Antwort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf eine kleine Anfrage aus dem Jahr 2016 ein Stundenlohn von mindestens 11,68 Euro notwendig um nach 45 Arbeitsjahren bei Vollzeitbeschäftigung eine Rente über der Grundsicherungsschwelle zu erhalten.

Der deutsche Mindestlohn liegt auch im Vergleich mit anderen westeuropäischen Mindestlöhnen im unteren Bereich. Laut des Mindestlohnberichts des WSI aus dem Jahr 2018 gab es in fast allen europäischen Staaten deutliche Erhöhungen des Mindestlohns. Aufgrund der steigenden Inflation wird der Zuwachs aber geschmälert. Da in Deutschland nur alle zwei Jahre eine Mindestlohnanpassung vollzogen wird und die letzte Erhöhung nur minimal war, ist hier sogar ein Reallohnverlust zu verzeichnen.

Um eine ausreichende Absicherung, einmal für die Existenzsicherung und auch für die Altersvorsorge zu erreichen und Preissteigerungsraten abzufedern, muss der Mindestlohn diesmal kräftig erhöht werden. Gerade im Hinblick auf eine armutsfeste Altersvorsorge ist die Anhebung des Mindestlohns auf mindestens 12 Euro notwendig.

1.2.2. Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat für das Jahr 2016 ermittelt, dass ungefähr 7 Prozent der anspruchsberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, d.h. 1,8 Millionen Menschen, weniger als den gesetzlichen Mindestlohn erhalten haben. Nach Berechnungen des WSI liegt die Quote sogar bei 9,8 Prozent (2,7 Millionen abhängig Beschäftigten). Besonders betroffen von dieser Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns sind Mini-Jobber, Beschäftigte im Dienstleistungssektor und Ausländerinnen und Ausländer. Auffällig ist, dass Frauen doppelt so stark von Verstößen gegen das Mindestlohngesetz betroffen sind als Männer. Auch sind Anspruchsberechtigte in Ostdeutschland stärker betroffen als in Westdeutschland. Bei den Geringfügigbeschäftigten werden 43 Prozent zu gering entlohnt. Speziell in kleinen Betrieben und in privaten Haushalten wird der gesetzliche Mindestlohn umgangen.

Die hohe Anzahl der Umgehungen belegt, dass deutlich stärker die flächendeckende Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns überwacht werden muss, welche der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) obliegt. Diese führt Kontrollen bisher eher risikoorieniert durch, also an Orten, an denen Verstöße vermutet werden. Problematisch bei den Kontrollen erweist sich die Tatsache, dass die Arbeitszeiten nicht ausreichend dokumentiert sind und Arbeitsverträge mit nicht eindeutigen Arbeitszeitangaben geschlossen werden.

Eine Lockerung der Dokumentations- und Nachweispflichten der Arbeitgeber, wie sie immer wieder gefordert werden, würde die Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns erheblich erschweren und vermutlich die schon jetzt hohe Anzahl von Verstößen gegen die Untergrenze vergrößern. Stattdessen muss die FSK finanziell und personell so ausgestattet werden, dass sie ihren Kontrollauftrag effektiv ausführen kann. Sie benötigt ausreichend Personal um flächendeckende Kontrollen durchführen, Ermittlungsverfahren erfolgreich bearbeiten und angemessene Sanktionen verhängen zu können.

Obwohl der gesetzliche Mindestlohn sich in der Bevölkerung einer breiten Zustimmung erfreut, lässt die hohe Anzahl von Umgehungen darauf schließen, dass er in der Arbeitswelt noch keine Selbstverständlichkeit darstellt. Erschwerend kommt hierbei hinzu, dass es für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht so einfach ist, sich gegen Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn zu wehren.

Die Klage- und Beweislast für Lohnunterschreitungen liegen bei den Angestellten, die gerade in prekären Beschäftigungsverhältnissen aus Angst vor dem Arbeitsplatzverlust das Einfordern ihres Anspruchs oft scheuen. Die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte bezüglich des Mindestlohns könnte hier durch eine Verbandsklagebefugnis im Arbeitsrecht gestärkt werden.

In diesem Zusammenhang schmälern auch die bisherigen Ausnahmeregelungen gemäß § 22 Mindestlohngesetz, wie sie zum Beispiel in zeitlicher Begrenzung bei Praktika und bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen vorgesehen sind, die Wirksamkeit des gesetzlichen Mindestlohns. Nach grober Schätzung des Statistischen Bundesamtes waren hier zuletzt rund 1,4 Millionen Beschäftigungsverhältnisse vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen. Es gibt keine Erkenntnisse, dass die Ausnahmeregelungen wirklich positive Effekte auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben. So werden zum Beispiel bei Einstellungen von Langzeitarbeitslosen die Sonderregelungen kaum angewandt. Die Ausnahmeregelungen sind unbegründet und höhlen die Akzeptanz des Mindestlohns aus, weswegen sie abgeschafft werden müssen.

1.2.3. Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung

Die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns geäußerten Befürchtungen, dass dieser zu massiven Arbeitsplatzverlusten führen würde, prognostiziert war hier ein Abbau von bis zu einer Million Stellen, haben sich auch drei Jahre nach seiner Einführung nicht bewahrheitet. Es sind keine negativen Beschäftigungseffekte aufgetreten. Im Gegenteil stieg der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitbeschäftigten an.

Dagegen reduzierte sich die Anzahl der Minijobs seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Da viele dieser Minijobs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden, wie aus einer Erhebung des Statistischen Bundesamtes von 2018 hervorgeht, handelt es sich auch hier um einen positiven Effekt, da geringfügige Beschäftigung nicht existenzsichernd ist und in die Altersarmut führt. So war nach Angaben des DGB direkt im Januar 2015 nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Zahl von Umwandlungen von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse doppelt so hoch wie im Vorjahr.

Negative Auswirkungen des Mindestlohns auf die wirtschaftliche Entwicklung sind nicht ersichtlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass er die Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflusst, da die Kaufkraft und somit die Binnennachfrage gestärkt wird. Gerade Niedriglohnbezieher, welche ja hauptsächlich vom Mindestlohn profitieren, bauen oft keine Ersparnisse auf, sondern müssen ihren Lohn vollständig für ihren Lebensunterhalt ausgeben. Die Lohnzuwächse durch den Mindestlohn speisen somit direkt die Nachfrage auf dem heimischen Markt.

1.3. Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns

Als der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wurde, ist die Untergrenze aus Angst vor negativen Arbeitsmarkteffekten sehr niedrig angesetzt wurden. Es hat sich gezeigt, dass diese auch nach drei Jahren Bestandskraft nicht eingetreten sind, im Gegenteil gab es einen Zuwachs an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

Die bisherigen Minischritte bei der Anpassung des Mindestlohns werden den Anforderungen an eine gerechte Entlohnung und eine armutsfeste Arbeit nicht gerecht, sondern führen dazu, dass die Anspruchsberechtigten Reallohnverluste hinnehmen müssen.

Es ist nicht sachgerecht, die Mindestlohnhöhe allein auf Grundlage des Tarifindexes zu ermitteln. Bei der nur alle zwei Jahre stattfindenden Anpassung und den nur gemäßigten Zuwachsraten sind auch für die Zukunft wieder Reallohnverluste zu befürchten. Statt der Fokussierung auf die Tarifentwicklung muss die Mindestlohnkommission im Rahmen der Gesamtabwägung nach § 9 Mindestlohngesetz die Untergrenze auf ein existenzsicherndes Niveau anheben. Angesichts der außerordentlich guten Konjunktur ist eine kräftige Anpassung des Mindestlohns über den Tarifindex hinausgehend auch hinsichtlich der Wirtschafts- und Beschäftigungseffekte unbedenklich.

Der Sozialverband VdK fordert die Mindestlohnkommission auf, den Mindestlohn auf mindestens 12 Euro zu erhöhen. So bekommen mehr Beschäftigte in Vollzeit die Chance, mit dem Arbeitseinkommen ihren Lebensunterunterhalt abzusichern und eine angemessene Alterssicherung über dem Grundsicherungsniveau aufzubauen.

Weiterhin muss der Mindestlohn ausnahmslos für alle gelten. Bisherige Sonderregelungen sind unbegründet und höhlen das Mindestlohngesetz aus.

Der gesetzliche Mindestlohn ist für die Anspruchsberechtigten durchzusetzen, indem Arbeitszeitvereinbarungen und -aufzeichnungen stärker kontrolliert werden. Dokumentations- und Nachweispflichten dürfen nicht aufgeweicht werden und die Einhaltung muss flächendeckend überwacht werden. Die für die Überwachung zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit muss dafür deutlich besser finanziell und personell ausgerüstet werden.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft

STIFTERVERBAND
Bildung. Wissenschaft. Innovation.

STELLUNGNAHME ZU DEN AUSWIRKUNGEN DES GESETZLICHEN MINDESTLOHNS

Der Stifterverband nimmt im Folgenden zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Praktika von Studierenden Stellung. Die Stellungnahme basiert auf einer Unternehmensbefragung zu den Investitionen der Wirtschaft in akademische Bildung (*Bildungsinvestitionen der Wirtschaft 2015*). Die Befragungsreihe hat das Ziel, den Beitrag von Unternehmen zur Hochschulausbildung zu quantifizieren und zu analysieren.

Praktika sind ein integraler Teil des Studiums.

Praktika sind ein wesentlicher, häufig verpflichtender Teil des Studiums, welche die Anwendung des theoretisch Gelernten ermöglichen und Brücken in den Arbeitsmarkt bilden. Sie sind unter Studierenden weit verbreitet. Rund 77 Prozent der Bachelorabsolventen und 78 Prozent der Masterabsolventen an Universitäten haben im Laufe ihres Studiums mindestens ein Praktikum absolviert. Insgesamt lassen sich für den Prüfungsjahrgang 2013 rund 258.000 absolvierte Praktika ermitteln. Von den rund 258.000 Praktika sind rund 171.000 den Pflichtpraktika zuzurechnen, für die der Mindestlohn nicht gilt. Freiwillige Praktika (67.000) und Praktika nach dem Studium (20.400) haben einen Anteil von rund 34 Prozent an allen Praktika.

Wie hat sich die Einführung des Mindestlohns auf Praktika ausgewirkt?

Auf den ersten Blick wenig: Der Anteil der Unternehmen, die Praktikumsplätze anbieten, pendelt seit 2009 bei rund 45 Prozent ein und bleibt auch im Jahr 2015 auf diesem Niveau. Konstant geblieben ist zwischen 2012 und 2015 auch die Anzahl der Praktikantenplätze mit knapp 250.000. Für eine deutliche Auswirkung des Mindestlohns spricht allerdings, dass bei gleichbleibenden Praktikantenzahlen die Investitionen in Praktika rapide angestiegen sind, und zwar um mehr als 50 Prozent. Dafür sind ganz wesentlich gestiegene Vergütungskosten verantwortlich, die sich von 303 auf 591 Millionen Euro nahezu verdoppelt haben. Dies ist nicht auf gestiegene Praktikantenzahlen zurückzuführen, denn der Aufwuchs von

Praktikantenplätzen scheint gestoppt. Zwischen 2009 und 2012 sind mehr als 60.000 Praktikumsplätze geschaffen worden, ein Plus von 35 Prozent. Zwischen 2012 und 2015 ist die Anzahl der Plätze um gerade einmal 0,8 Prozent angestiegen.

Der Anteil der Unternehmen, der Studierenden Praktikumsplätze anbietet, bleibt konstant.

Erfreulich ist, dass der Anteil der Unternehmen, die Praktikanten aufnehmen, seit 2009 konstant bei rund 45 Prozent liegt. Auch die Einführung des Mindestlohns hat daran nichts geändert. Es lassen sich allenfalls leichte Verschiebungen zwischen den Branchen ausmachen: Etwas weniger Industrie-, aber etwas mehr Dienstleistungsunternehmen bieten Praktika an. Bei mittelgroßen Industrieunternehmen ist seit 2009 ein Rückgang zu verzeichnen. In Summe gibt es 2015 jedoch nicht weniger Unternehmen, die Praktika anbieten als in den Jahren 2012 oder 2009.

Mit der Einführung des Mindestlohns hat im Saldo jedes zehnte Unternehmen seine Praktikumsplätze reduziert.

Auf die Frage, wie sich die Einführung des Mindestlohns auf die Anzahl der Praktikanten ausgewirkt hat, antworten drei von vier Unternehmen, dass die Anzahl gleich geblieben ist. Etwa jedes sechste Unternehmen (17 Prozent) hat die Plätze reduziert, etwa jedes 20. Unternehmen hat sie erhöht (6 Prozent). Im Saldo bietet damit rund jedes 10. Unternehmen (11 Prozent) weniger Praktikumsplätze als vor Einführung des Mindestlohns an.

Bis zu 53.000 Praktikumsplätze sind verloren gegangen.

Die Anzahl der Praktikanten hat sich bislang nachfrageorientiert entwickelt. Je mehr Studierende es gab, desto mehr Praktika wurden absolviert. Zwischen 2009 und 2012 ist die Anzahl der studentischen Praktika in Relation sogar stärker gestiegen als die Anzahl der Studierenden, eine mögliche Folge der Beschäftigungsorientierung der Studiengänge in Folge der Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge.

Es kann davon ausgegangen werden, dass durch die Einführung des Mindestlohns mindestens 14.000 und maximal 53.000 Praktikumsplätze

verloren gegangen sind. Das entspricht einem Rückgang zwischen 5 und 18 Prozent.

Große und mittelgroße Unternehmen haben mit unterschiedlichen Strategien auf die Einführung des Mindestlohns reagiert.

Eine Analyse der Verweildauer und der Vergütungsaufwendungen nach unterschiedlichen Unternehmensgrößen zeigt, dass große Unternehmen (ab 250 Mitarbeiter) und mittelgroßen Unternehmen (50 bis 249 Mitarbeiter) unterschiedlich auf die Einführung des Mindestlohns reagiert haben. Dabei spielt die Regelung, dass ab drei Monaten Praktikumsdauer der volle Mindestlohn gezahlt werden muss, eine wichtige Rolle.

Bei mittelgroßen Unternehmen ist kein wesentlicher Einfluss der Einführung des Mindestlohns auf Praktika feststellbar. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die dort verbreiteten Kurzpraktika unter drei Monaten Laufzeit nicht vom Mindestlohn erfasst werden. Darüber hinaus arbeiten mittelgroße Unternehmen häufig mit Fachhochschulen vor Ort zusammen, die fast durchgehend Pflichtpraktika in ihren Curricula verankert haben, die ebenfalls vom Mindestlohn ausgenommen sind.

Großunternehmen haben bereits im Jahr 2012 deutlich höhere Praktikantenvergütungen als kleinere Unternehmen gezahlt und längere Praktika angeboten. Im Jahr 2015 hat sich diese Schere zwischen den Unternehmen unterschiedlicher Größe noch weiter geöffnet: Großunternehmen haben ihre durchschnittliche Praktikumsdauer auf knapp vier Monate erhöht. Die Vergütungsaufwendungen haben sich von einem hohen Niveau aus (1.400 Euro für ein Praktikum) mehr als verdoppelt und liegen nun bei knapp 3.000 Euro. Großunternehmen bieten somit längere und besser bezahlte Praktika als vor Einführung des Mindestlohns an.

Große Unternehmen waren bereit, mehr in Praktika zu investieren, das belegt der Anstieg der Investitionen auf knapp 1 Milliarde Euro für Praktika in 2015 und der deutliche Anstieg der Vergütungen für Praktika insgesamt. Aber sie haben zumindest einen Teil der gestiegenen Kosten durch eine Verminderung der Praktikumsplätze kompensiert. Von den 53.000 errechneten weggefallenen Praktikumsplätzen entfallen 45.000 auf Großunternehmen.

Für den Praktikumsmarkt insgesamt lässt sich festhalten, dass durch die Einführung des Mindestlohns gering entlohnte Kurzfristpraktika erhalten geblieben und längere, besser vergütete Praktika weggefallen sind. Es ist davon auszugehen, dass die ursprünglich geplante Mindestlohnpflicht schon ab der 4. Woche einen deutlich stärkeren Einbruch der Praktikumszahlen zur Folge gehabt hätte. Die Drei-Monats-Regelung nimmt weite Teile des Praktikumsangebots insbesondere von Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern vom Mindestlohn aus, da die durchschnittliche Dauer mit neun Wochen deutlich darunter liegt. Der Rückgang des Angebots bei längeren Praktika zeigt, dass eine Verteuerung von Praktika mit einer Verknappung des Angebots einhergeht.

Fazit

Die Einführung des Mindestlohns für Praktika hat insgesamt zu einer deutlich höheren Vergütungssumme für Praktikanten geführt, sodass Unternehmen nun einen deutlich stärkeren Beitrag zur Studienfinanzierung leisten. Erfreulich ist auch, dass der Anteil der Unternehmen, welche Praktika anbieten, nicht zurückgegangen ist. Allerdings haben die Mindestlohnregelungen auch negative Auswirkungen auf 1. die Quantität und 2. die Qualität von studentischen Praktika in Deutschland.

> » Die Anzahl der Praktikantenplätze hat mit dem Anstieg der Studierendenzahlen nicht Schritt gehalten. Jedes sechste Unternehmen hat Praktikumsplätze abgebaut, dagegen hat nur gut jedes 20. Unternehmen Plätze aufgebaut. Im Mittel ist von einem Wegfall etwa jedes zehnten Platzes auszugehen. In den berechneten Varianten entfallen zwischen 14.000 (5 Prozent) und 53.000 (18 Prozent) der Praktikumsplätze. Dass die Auswirkungen nicht größer sind, ist auf die Ausnahmen von der Mindestlohnpflicht zurückzuführen: Unternehmen, die Kurzzeit- oder Pflichtpraktika anbieten, haben ihr Angebot aufrechterhalten, teilweise sogar ausgedehnt. Unternehmen, die längere, mindestlohnpflichtige Praktika anbieten, haben ihr Praktikumsangebot reduziert.
> Es ist bedenklich, dass das Praktikumsangebot nicht mehr mit den steigenden Studierendenzahlen mithalten kann. Es ist darüber hinaus in Zukunft zu erwarten, dass das Praktikumsangebot stärker von konjunkturellen Schwankungen abhängig sein wird als bisher.

» Die Mindestlohnpflicht hat darüber hinaus eine Zweiteilung der Praktikumsangebote befördert. Die erste Klasse bilden Praktika im Umfang von mehr als drei Monaten. Diese werden deutlich besser bezahlt als vor Einführung des Mindestlohns und ermöglichen den Studierenden aufgrund der Länge des Praktikums die Übernahme eigener Projekte und die selbstständige Bearbeitung von Aufgaben. Das Angebot an solchen Praktika, die vor allem von großen Unternehmen angeboten werden, nimmt aufgrund der hohen Kosten ab. Unter die zweite Klasse fallen Kurzpraktika im Umfang von bis zu zwölf Wochen, die vor allem der beruflichen Orientierung und der Netzwerkbildung dienen und die einen deutlich geringeren Nutzen für Studierende und das Studium haben. Die Anzahl dieser Praktika, die im Durchschnitt deutlich geringer bezahlt sind und die insbesondere unter kleineren Unternehmen weit verbreitet sind, nimmt zu.

Es ist zu überlegen, ob der starke finanzielle Anreiz, freiwillige Praktika auf eine Dauer zu verkürzen, die besonders wenig Nutzen bringt, gerechtfertigt ist. Angestrebt werden sollten Regelungen, von der mehr Studierende profitieren, die aber nicht zu einem Wegfall von Praktikumsplätzen führen. Regelungen zum Mindestlohn sollten zum Ziel haben, dass die Dauer der Praktika nach dem Praktikumsziel und nicht nach dem Zeitraum der Vergütung festgelegt wird. Sie sollten davon ausgehen, dass Praktika halb Lern- und halb Arbeitsphasen sind. Die Vergütung könnte sich genau daran orientieren: Als Richtwert für die Vergütung von Praktika könnte der halbe Mindestlohn anvisiert werden, der vom ersten Tag an zu zahlen ist. Eine solche Regelung wäre geeignet, die Arbeitsleistung aller Praktikanten zu honorieren, die Studienfinanzierung und die Mobilität der Studierenden zu verbessern und eine große Anzahl qualitativ hochwertiger Praktikumsstellen zu moderaten Kosten sicherzustellen.

Verband der Bayerischen Wirtschaft (vbw)

Stellungnahme

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.

---

1. Grundsätzliche Auswirkungen des Mindestlohns

Staatliche Vorgaben zur Lohngestaltung können den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht gerecht werden. Dadurch drohen negative Beschäftigungseffekte, Kaufkraftverluste und Nachteile für deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb.

Die fehlende Marktorientierung von Löhnen schadet vor allem denen, die es am Arbeitsmarkt ohnehin am schwersten haben: Berufseinsteigern, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten. Deshalb müssen weitergehende Ausnahme- bzw. Sondervorschriften für bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigtengruppen vorgesehen werden.

Außerdem erzeugen die Regelungen erhebliche Unsicherheit in der Personalarbeit und verursachen unverhältnismäßige bürokratische Belastungen. Gemäß den Erfahrungen aus der täglichen Beratungspraxis der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. und ihrer Mitgliedsverbände verursacht das Mindestlohngesetz auch über drei Jahre nach seiner Einführung insbesondere im Hinblick auf die Aufzeichnungspflichten hinsichtlich der Arbeitszeit, der Beschäftigung von Praktikanten, der Auftraggeberhaftung und der Anrechenbarkeit von Arbeitgeberleistungen bei den Unternehmen erhebliche praktische Schwierigkeiten. Gleiches gilt für die Anwendung des Mindestlohngesetzes auf den vorübergehenden Aufenthalt von ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland zum Zwecke der Schulung oder Einarbeitung.

Im Zuge der Anpassung des Mindestlohns entsteht jedes Mal ein erheblicher Aufwand für die Unternehmen, die im Rahmen der arbeitsrechtlichen Compliance die Bezahlung von sämtlichen Arbeitnehmern auf ihre Vereinbarkeit mit dem Mindestlohngesetz hin überprüfen müssen. Dies gilt insbesondere für aus dem Ausland entsandte Arbeitnehmer.

Diese Effekte würden durch eine erneute Anhebung des Mindestlohns weiter verschärft.

2. Auswirkungen des Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer

Eine Anhebung des Mindestlohns würde die negativen Effekte des Mindestlohngesetzes, die insbesondere die Arbeitnehmer betreffen, verstärken.

a) Relevanz für die Beschäftigten

Von der Einführung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro war eine erhebliche Zahl von Beschäftigungsverhältnissen betroffen. Der Bundesrat geht in seiner Stellungnahme zum Mindestlohngesetz davon aus, dass mehr als fünf Millionen Arbeitnehmer zuvor einen Stundenlohn von unter 8,50 Euro bezogen haben (BR-Drucks. 147/14, S. 1). Fakt ist: Für Millionen von Beschäftigten haben sich durch die Einführung eines Mindestlohns die Arbeitskosten erhöht, wodurch ihre Arbeitsplätze potenziell gefährdet oder weggefallen sind.

Das Mindestlohngesetz soll im Übrigen dazu beitragen, dass (in Vollzeit beschäftigte) Arbeitnehmer über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen. In Anbetracht der aktuellen Situation ist unter diesem Gesichtspunkt keine Anhebung geboten.

b) Auswirkungen auf Einkommen von Geringverdienern

Nach einer Studie des IWH waren viele Arbeitgeber insbesondere in den neuen Bundesländern gezwungen, die Arbeitszeit von Ungelernten nach Einführung des Mindestlohns zu verkürzen, sodass sich das monatliche Gehalt dieser Arbeitnehmer nicht oder nur geringfügig erhöht hat.

Die zu einer angemessenen Lebensführung über den Marktlohn hinaus benötigten Finanzmittel müssen über staatliche Einkommenstransfers an den Arbeitnehmer fließen (sogenannter „Aufstocker“). Dies ist keine Verlagerung der sozialen Verantwortung vom Arbeitgeber auf die öffentliche Hand, sondern vielmehr Ausdruck der Sozialen Marktwirtschaft. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende wirkt im Übrigen nach wie vor wie ein „De-Facto-Mindestlohn“.

Die Einführung des Mindestlohns zum 01. Januar 2015 hatte nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit keine gravierenden Auswirkungen auf die Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieher (sog. „Aufstocker“ bzw. in der Statistik der BA „Ergänzer“) in Deutschland und Bayern. Dasselbe gilt für die Erhöhung des Mindestlohns zum 01. Januar 2017:

- Die Zahl derjenigen, die in Deutschland in abhängiger Beschäftigung arbeiten und mit Arbeitslosengeld II aufstocken müssen, ist von Dezember 2014 auf Januar 2015 nur vergleichsweise leicht gesunken, nämlich um knapp 2,0 Prozent (-22.520; in Bayern -829 bzw. 1,0 Prozent). Dabei ist außerdem zu beachten, dass die Zahl z. B. ein Jahr zuvor, also von Dezember 2013 auf Januar 2014, in Deutschland ebenfalls gesunken ist (nämlich um -9.219 bzw. 0,8 Prozent). Es handelt sich also offensichtlich auch um jahreszeitliche Effekte.
- Im Jahr 2016 lag der Anteil erwerbstätiger Hartz-IV-Empfänger bei 28 Prozent (gegenüber 30 Prozent im Jahr 2014), wobei der Einfluss des Mindestlohns zu vernachlässigen ist.

– Der lediglich geringe Rückgang liegt daran, dass viele „Aufstocker“ nicht in Vollzeit beschäftigt sind und dass oft eine Bedarfsgemeinschaft mit zu versorgen ist, sodass auch beim Bezug des Mindeststundenlohns die Bedürftigkeit nicht überwunden werden kann.

Auch eine erneute Erhöhung des Mindestlohns im gesetzlichen Rahmen wird hieran nichts ändern.

c) Auswirkungen auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung

Aufgrund der unwesentlichen Verringerung der Zahl der Aufstocker hat der Mindestlohn für keine nennenswerte Reduzierung der Transferleistungen gesorgt, obwohl der Eingriff in Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich insbesondere damit gerechtfertigt werden sollte.

Auch die offenbar erhoffte Erhöhung der Steuereinnahmen und der Summe der an die Sozialversicherungsträger zu zahlenden Beiträge ist nicht gewährleistet, wenn durch den Mindestlohn mittelfristig Arbeitsplätze wegfallen.

d) Einhaltung des Mindestlohns

Die Unternehmen halten sich an den gesetzlichen Mindestlohn und sind für die vielfältigen Problemkonstellationen sensibilisiert.

e) Reaktionen auf den Mindestlohn

Wir stellen fest, dass viele Arbeitgeber in Anbetracht der an vielen Stellen unsicheren Rechtslage aus Furcht vor Sanktionen den vermeintlich sichersten Weg gehen und Entscheidungen treffen müssen, von denen niemand profitiert. Dies betrifft insbesondere den Verzicht auf die Einstellung von freiwilligen Praktikanten sowie die mit bürokratischen Belastungen verbundene Absicherung gegen die Auftraggeberhaftung. Bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen verzichten die Unternehmen aufgrund der ungeklärten Anrechnungsfragen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auf Sonderzahlungen, obwohl sie zur Motivation der Mitarbeiter beitragen.

Eine Erhöhung des Mindestlohns würde diese negative Entwicklung weiter fördern.

3. Auswirkungen des Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Dieses Kriterium ist für die anstehende Mindestlohnanpassung von untergeordneter Bedeutung.

a) Kosten und Erträge

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

b) Produktivität und Lohnstückkosten

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

c) (Verbraucher-) Preise

In einigen Branchen waren die Unternehmen gezwungen, den höheren Arbeitskosten durch eine Anhebung der Preise zu begegnen. Dasselbe gilt für die Verteuerung von Werk- und Dienstleistungen bei der Unterauftragsvergabe bzw. zur Befriedigung des eigenen Betriebsbedarfs (z. B. Baumaßnahmen auf dem Betriebsgelände, soweit hier der gesetzliche Mindestlohn maßgeblich ist). Dies würde sich bei einer erneuten Erhöhung des Mindestlohns wiederholen und in weiteren Branchen erforderlich werden.

d) Nachfrage- und Umsatzentwicklung

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

e) Investitionstätigkeit

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

f) Veränderung von Wettbewerbsparametern

Der bestehende Mindestlohn stellt bereits ausreichend sicher, dass kein Unterbietungswettbewerb durch niedrige Lohnkosten zustande kommt. In insoweit vermeintlich besonders gefährdeten Wirtschaftszweigen existieren höhere Branchenmindestlöhne auf Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes. Daher ist dieses Kriterium für die anstehende Mindestlohnanpassung nicht relevant.

4. Auswirkungen auf die Beschäftigung

Dieses Kriterium gibt Anlass, von einer Mindestlohnanhebung abzusehen.

a) Abbau von Beschäftigung

Mit jeder Erhöhung des Mindestlohns gehen in einigen Branchen Lohnerhöhungen für einzelne Mitarbeitergruppen einher. In diesem Zusammenhang müssen sich die Arbeitgeber fragen, ob die Beschäftigung der entsprechenden Arbeitnehmer zu den neuen Entgeltbedingungen wirtschaftlich noch vertretbar ist.

Hierbei ist zu bedenken, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität von 2015 bis 2017 um lediglich 2,3 Prozent gestiegen ist und damit deutlich schwächer als Entgelte und Arbeitskosten. Infolge dessen erhöhten sich die Lohnstückkosten um 3,1 Prozent, wodurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen gesunken ist.

Die Verschlechterung unserer Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich auch daran, dass die Arbeitskosten in Deutschland (Industrie, Bau und Dienstleistungen) von 2015 bis 2017 um 2,3 Prozent gestiegen sind, während sie im Schnitt der anderen EU-Staaten nur um 2,0 Prozent stiegen. Im Schnitt der Länder der Eurozone nahmen die Arbeitskosten sogar nur um 1,6 Prozent zu.

Von einer Anhebung sind indes auch große Unternehmen in der bayerischen Metall- und Elektroindustrie betroffen. So müssen beispielsweise alle Praktikumsverhältnisse überprüft werden. Im Zuge der letzten Erhöhung musste bei mindestlohnpflichtigen Praktika häufig die wöchentliche Praktikumszeit reduziert werden, um die Mindestlohnzahlung zu gewährleisten. Damit geht wertvolle Ausbildungszeit verloren. Außerdem werden aufgrund der Rechtsunsicherheit in vielen Unternehmen Praktika über drei Monate überhaupt nicht mehr angeboten. Dieser Trend würde sich mit einer Mindestlohnanhebung noch verschärfen.

Auch ein Abzug der Beschäftigung ins Ausland ist zu beobachten. Die branchenspezifischen Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz galten bisher bewusst nur in Wirtschaftszweigen, in denen die Arbeit weitestgehend vor Ort erledigt werden muss und somit mit dem entsprechenden in Deutschland geltenden tariflichen Mindestlohn vergütet werden muss.

b) Beschäftigungschancen bestimmter Personengruppen

Es deutet sich ein konjunktureller Abwärtstrend an, dessen negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt durch die erhöhte Zahl an Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen verschärft werden. Die Integration dieser Menschen in den Arbeitsmarkt wird durch überhöhte Entgeltvorgaben zusätzlich erschwert. Wir brauchen stattdessen Ausnahmen vom Mindestlohn für diese Personengruppen.

Ein Beispiel ist die Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Menschen. Im Zuge der verbandsseitig betreuten Projekte zur Integration durch Arbeit (IdA) zeigen sich erste Beispiele dafür, dass sich eine zu hohe Lohnuntergrenze als Beschäftigungshindernis erweist. Dabei geht es nicht da-

rum, ein Sonderrecht für Asylbewerber und andere geflüchtete Menschen zu schaffen, sondern um die Auswirkungen eines zu hohen Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt insgesamt.

Außerdem erhöht sich mit jeder Anhebung des Mindestlohns auch das Anforderungsniveau für Tätigkeiten, die bisher mit dem Mindestlohn bezahlt werden. Dementsprechend ist die Zahl der geeigneten Bewerber gesunken und die Such- und Besetzungszeiten bei offenen Stellen sind länger geworden (vgl. IAB-Kurzbericht 12/2016). Die Leidtragenden sind neben den Unternehmen auch die geringqualifizierten Arbeitssuchenden.

c) Arbeitszeit und Arbeitsvolumen

Eine Veränderung der Arbeitszeit können wir bei Vollzeitbeschäftigten nicht beobachten. Bei geringfügig Beschäftigten muss jedoch sehr genau darauf geachtet werden, dass sie nicht mehr als 50,9 Stunden in einem Monat arbeiten. Im Falle der Anhebung des Mindestlohns muss das Arbeitszeitvolumen in vielen Arbeitsverhältnissen reduziert werden, um den Rahmen der Entgeltgeringfügigkeit nicht zu überschreiten. Deshalb muss die Minijobgrenze in § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV entsprechend der Mindestlohnentwicklung dynamisiert werden.

In einigen Wirtschaftszweigen mit saison- bzw. witterungsabhängig stark schwankenden Arbeitszeiten (z. B. Schwimmbadbetrieb) führt das erhöhte Arbeitszeitvolumen in einzelnen Phasen zu Schwierigkeiten mit der Fälligkeitsregelung. Insbesondere die Begrenzung für die Aufnahme von Arbeitsstunden auf ein Arbeitszeitkonto nach § 2 Abs. 1 Satz 3 MiLoG stellt insoweit ein großes Problem dar.

Im Übrigen wird den Unternehmen und ihren Mitarbeitern durch die Fälligkeitsregelung und die damit verbundene Beschränkung bei der Einstellung von Arbeitsstunden auf ein Arbeitszeitkonto die notwendige Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung genommen.

Außerdem sind Bereitschaftszeiten nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG vom 11. Oktober 2017 – 5 AZR 591/16) mit dem gesetzlichen Mindestlohn zu vergüten. Viele Unternehmen in betroffenen Branchen können deshalb Bereitschaftszeiten im bisherigen Umfang nicht mehr finanzieren und schränken diese deshalb ein.

d) Personalfluktuation

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

e) Regelungen für Praktikanten

Praktische Studien- und Ausbildungszeiten gewinnen immer mehr an Bedeutung. Das Praktikum ist ein typischer Weg für den Eintritt in Beschäftigung. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wurden vor Einführung des Mindestlohns jährlich rund 600.000 Praktika absolviert.

Das Mindestlohngesetz hat jedoch zu einer erheblichen finanziellen Belastung von Unternehmen geführt, die Praktika anbieten. Deshalb fallen zahlreiche Praktikumsplätze weg und das verbleibende Praktikumsangebot verändert sich maßgeblich.

Das geht auch aus einer Konjunkturumfrage hervor, die die Verbände bayme vbm – Die bayerischen Metall- und Elektro-Arbeitgeber im Sommer 2015 unter ihren Mitgliedern durchgeführt haben:

21,5 Prozent der befragten Unternehmen bieten grundsätzlich keine Praktika an, sodass der Mindestlohn keine Auswirkungen hat.

Von den verbleibenden 78,5 Prozent hat jeder zweite Betrieb das Angebot von Praktika infolge der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns eingeschränkt:

- 15,5 Prozent der Firmen bieten keine freiwilligen, sondern nur noch Pflichtpraktika an.
- 23,9 Prozent bieten freiwillige Praktika nur noch für maximal drei Monate an.
- 16,2 Prozent der Betriebe bieten weniger freiwillige Praktika an also zuvor.
- 8,4 Prozent der Firmen bieten weniger freiwillige Praktika an, die zudem maximal drei Monate dauern (dieser Anteil ist in den beiden o. g. Antworten enthalten).
- 2,8 Prozent der Unternehmen bieten nach Einführung des Mindestlohns überhaupt keine Praktika mehr an, auch keine Pflichtpraktika

Weniger als die Hälfte (48,5 Prozent) der Betriebe haben ihre Praktikumsangebote nicht verändert, 1,4 Prozent haben im ersten Halbjahr mehr Praktikanten eingestellt als zuvor.

Um die vielfältigen Risiken im Zusammenhang mit dem Praktikantenmindestlohn zu vermeiden, werden Praktika mit einer Dauer von über drei Monaten im Zweifel eben nicht mehr angeboten. Auch Praktika zur Überbrückung der kurzen Phase zwischen Bachelor- und Masterstudiengang werden nicht mehr ermöglicht, da die Unternehmen davon ausgehen müssen, dass mangels Immatrikulation kein Ausnahmetatbestand im Sinne von § 22 Abs. 1 Satz 2 MiLoG gegeben ist. Dies ist insbesondere deshalb misslich, weil Unternehmen und Studenten auf diese Weise einen aussagekräftigen Erstkontakt miteinander aufnehmen könnten.

Teilweise wird auch die tägliche Ausbildungszeit der Praktikanten reduziert, um – unabhängig vom nicht gesicherten Eingreifen eines Ausnahmetatbestands in § 22 Abs. 1 Satz 2 MiLoG – den vermeintlichen Mindestlohnanspruch zu erfüllen.

Diese Entwicklung ist nicht nur bei mittelständischen Praktikumsanbietern, sondern auch bei Unternehmen mit über 10.000 Mitarbeitern aus dem Kreis der Mitgliedsverbände der vbw zu beobachten.

f) Auswirkungen auf das Lohngefüge

Durch den Mindestlohn wird das gesamte Lohngefüge in den Betrieben beeinträchtigt. Infolgedessen entstehen Verwerfungen innerhalb der Belegschaft, weil der Arbeitgeber den Lohnabstand aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr gewährleisten kann.

g) Ausbildungsgeschehen

Da Auszubildende gemäß § 22 Abs. 3 MiLoG nicht vom persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst werden, sind insoweit zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen zu beobachten. Aufgrund der stärkeren finanziellen und bürokratischen Beanspruchung der Unternehmen drohen jedoch auch hier Einschränkungen.

Außerdem kann die Ausnahme für Menschen ohne Berufsabschluss in § 22 Abs. 2 MiLoG ihren Zweck nicht erfüllen, da sie auf unter 18-Jährige beschränkt ist. Auf diese Weise wird bei vielen Personen die Motivation, eine ungelernte Tätigkeit aufzunehmen, gestärkt und somit der Fachkräftemangel in Deutschland verschärft. Die Altersgrenze für die Nichtgeltung des Mindestlohns bei Ungelernten muss zumindest auf 21 Jahre angehoben werden, um dem durchschnittlichen Alter von Ausbildungsanfängern von über 20 Jahren (BIBB Datenreport 2015) Rechnung zu tragen.

Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Mindestausbildungsvergütung ist demgegenüber kein geeignetes Mittel, das Interesse der jungen Menschen an der Berufsausbildung zu fördern. Sie wäre ebenso systemwidrig wie der Praktikantenmindestlohn. Im Rahmen der Ausbildung steht für den Auszubildenden das Erlernen des angestrebten Berufs und nicht die Arbeitsleistung gegen Entgelt im Vordergrund. Im Übrigen haben Auszubildende gemäß § 17 Berufsbildungsgesetz einen Anspruch auf eine angemessene Vergütung in Höhe von mindestens 80 Prozent der üblichen Vergütung. Somit wird bereits heute ein sachgerechter Beitrag zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten durch die ausbildenden Unternehmen geleistet. Außerdem besteht bei einer Mindestausbildungsvergütung die Gefahr, dass viele Unternehmen – auch solche die Ihre Ausbildungsplätze bisher stets besetzen konnten – keine Berufsausbildung mehr anbieten.

h) Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

Die Tarifautonomie ist eine tragende Säule unserer Sozialen Marktwirtschaft und Garant für sozialen Frieden und Wohlstand in Deutschland. Allgemeine Mindestlöhne und andere staatliche Einflüsse auf die Entgeltfestsetzung sind ein Eingriff in die Tarifautonomie und in die Vertragsfreiheit. Die Ausgestaltung der Entgelte wurde in die Hände der Tarifvertragsparteien und der Arbeitsvertragsparteien gelegt. Staatlich verordnete Entgelte führen hingegen zu einer Tarifzensur.

Die Mindestlohnkommission muss sich bei ihrer Entscheidung nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren und darf einer umgekehrten Handhabung durch die Tarifparteien keinen Vorschub leisten. Eine staatliche Entgeltgestaltung führt zu Arbeitsbedingungen, die es vielen Unternehmen nicht mehr ermöglichen, wirtschaftlich und wettbewerbsfähig zu arbeiten. Staatliche Mindestlöhne orientieren sich nicht in erster Linie an ökonomischen und branchenspezifischen Ge-

gebenheiten. Sie berücksichtigen nicht ein „Bündel sonstiger tarifüblicher Leistungen“, die in ausgehandelten Tarifverträgen gewöhnlich enthalten sind.

Eine Anhebung des Mindestlohns kann – entgegen dem Grundsatz in § 9 Abs. 2 Satz 2 MiLoG – von Gewerkschaften gleichzeitig als Verhandlungssockel in den Tarifverhandlungen missbraucht werden. Außerdem führt der Mindestlohn, soweit er nicht dem Marktlohn entspricht, notwendigerweise zu einer Stauchung des Lohnniveaus bei dem die Lohnunterschiede zwischen gelernten und ungelernten Tätigkeiten schrumpfen. Dadurch verringert sich die Akzeptanz der Ergebnisse von Entgelttarifverhandlungen in einigen Branchen, ohne dass dies den Tarifparteien zum Vorwurf gemacht werden könnte.

5. Fazit

Der gesetzliche Mindestlohn ist grundsätzlich falsch. Durch die gegenwärtig unsichere wirtschaftliche Lage ist es kritisch, den Mindestlohn nun auch noch zu erhöhen. Eine Mindestlohnanhebung oberhalb der Tarifentwicklung ist jedenfalls ausgeschlossen.

Verband der Nord-Ostdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie (vti)

VERBAND DER NORD-OSTDEUTSCHEN TEXTIL- UND BEKLEIDUNGSINDUSTRIE E.V.

vti, Annaberger Str. 240, 09125 Chemnitz

Mindestlohn-Kommission
c/o Bundesanstalt für Arbeitsschutz
und Arbeitsmedizin
Nöldnerstraße 40 - 42
10317 Berlin

E-Mail: geschaeftsstelle@mindestlohn-kommission.de

HG-kf / 63 05.03.2018

Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Sehr geehrte Damen und Herren,

die schriftliche Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns hat zu einer Reihe von Reaktionen aus unseren Mitgliedsunternehmen geführt.

Als Anlage senden wir Ihnen die wesentlichsten Aspekte und Anmerkungen aus den Antworten der Unternehmer. Deutlich wird, dass insbesondere in unserer Branche ein direkter Einfluss auf die Tarifentwicklung zu erwarten ist, da der Abstand zu den regulären Vergütungsgruppen durch eine Erhöhung des Mindestlohns in der angezeigten Größenordnung weiterhin abschmilzt und damit eine leistungsgerechte Vergütung zunehmend schwieriger wird. Aus diesem Grund sollte bei einer Entscheidung zur Anhebung des Mindestlohns Augenmaß gewahrt bleiben.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr.-Ing. Jenz Otto
Hauptgeschäftsführer

Anlage

Verband der Nord-Ostdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie e.V.
Annaberger Straße 240
09125 Chemnitz

Telefon (0371) 5 34 72 46 / 2 47
Telefax (0371) 5 34 72 45
E-Mail vti@vti-online.de
http://www.vti-online.de

Commerzbank AG Chemnitz
Bankleitzahl 870 800 00
Konto-Nr. 602 041 000
SWIFT-BIC: DRESDEFF870
IBAN: DE24 8708 0000 0602 0410 00

Steuer-Nr. 214/140/03017
Ust-IdNr. DE 223912678

Anlage

1. Grundsätzliches

- Mindestlohn fordert auch Mindestleistung, die individuelle begrenzte Leistungsfähigkeit einzelner Mitarbeiter wird damit zum Ausschluss vom Arbeitsmarkt führen

- Mindestlohn ist nachhaltiger Eingriff in die Kostenstruktur des Unternehmens

- aufgrund der hohen PNK kaum mehr Netto für die AN

- Nutznießer sind aufgrund der Einkommenssteuer der Staat und die Sozialversicherer

- Hemmnis für Neueinstellungen

- Mindestlohneinführung/-steigerung ist direkter Eingriff in die unternehmerische Freiheit

- absurd hoher Aufwand für notwendige Nachweisführung und Dokumentation

2. Auswirkungen auf internes Lohngefüge bei Unternehmen mit Mindestlohn (kleine und kleinste Unternehmen)

- betrifft insbesondere sehr kleinteilige und traditionelle Strukturen (bis ca. 80 %) im ländlichen Raum

- außerordentliche Probleme bei der Anpassung des Lohngefüges im Unternehmen

- Gerechtigkeitsproblem, höher qualifizierte Mitarbeiter werden zunehmend gleichgestellt mit Mindestlohnempfängern für Aushilfs- und Nebenarbeiten

- Motivationsproblem der Mindestlohnbezieher >> sind damit definitiv „Verlierer“ massive Erhöhung der PK, dadurch Verdichtung der Arbeit

- Einschränkung einer leistungsgerechten Entlohnung; das Instrument entfällt fast völlig

3. Auswirkungen (extern) auf Wettbewerb

- Lieferanten legen Mindestlohn um >> Preiserhöhung

- weitere Erhöhung des Mindestlohnes führ zu Wettbewerbsnachteilen im Export

- Mindestlohn führt nicht zu höherer Leistung

- Entwicklung des Mindestlohnes nicht kalkulierbar, weil durch Kommission festgelegt und politisch beeinflusst

- in Kombination mit den Energiepreisen (EEG) außerordentlich wettbewerbsverzerrend

- Reale Auswirkungen sind Lohnsteigerungen von ca. 25% bei Produktivitätsverlust von ca. 30 %

4. Auswirkungen auf Beschäftigung

- grundsätzlicher Rückbau von Beschäftigung
- aufgrund des Fachkräftemangels ist der Mindestlohn oft nicht ausreichen, Personal zu binden
- Abwanderung einfacher Arbeiten in das Ausland sind die Folge >> Wegfall von Arbeitsplätzen in Deutschland
- Wegfall von Praktikumsplätzen
- Aufgrund der Demografie spielt bei der Fachkräftegewinnung der Mindestlohn keine Rolle
- signifikante Geschäftsaufgabe im ländlichen Raum bei > 20 %

5. Forderungen

- regionale Unterschiede bei Festsetzung des Mindestlohnes sollten beachtet werden
- Einbeziehung von Unternehmen <50 MA bei der Ermittlung des Mindestlohnes
- Senkung der Steuerlast für die Mitarbeiter bei Mindestlohn
- Steuererleichterung für Unternehmen bei Einführung/Steigerung des Mindestlohns
- Herstellung / Sicherung der Tarifautonomie ohne Mindestlohn
- zur Konsolidierung der Branche Aussetzen der Mindestlohnsteigerung bis 2021 und danach moderatere Schritte
- Besteuerung von Importprodukten, die nicht mit Mindestlohn hergestellt wurden

Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD)

VdDD
Verband diakonischer Dienstgeber
in Deutschland

Invalidenstraße 29
10115 Berlin

Telefon 030 - 88 47 170 0
Telefax 030 - 88 47 170 55
kontakt@v3d.de
www.v3d.de

Schriftliche Anhörung des Verbandes diakonischer Dienstgeber in Deutschland zu den Auswirkungen des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns

Gern nehmen wir Stellung zu den Auswirkungen des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und möchten aus Sicht der diakonischen Unternehmen auf weiterhin bestehende Anwendungsprobleme des Mindestlohngesetzes (MiLoG) hinweisen.

Der *Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e.V. (VdDD)* ist der bundesweite Unternehmensverband von Trägern, Einrichtungen und regionalen Dienstgeberverbänden der evangelischen Wohlfahrtspflege und vertritt die Interessen von mehr als 180 Mitgliedsunternehmen und fünf Regionalverbänden mit rund 490.000 Beschäftigten.

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017

Zunächst möchten wir betonen, dass das Ziel des Mindestlohngesetzes, angemessene Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer herzustellen, von uns voll unterstützt wird. Doch nach wie vor führt die Umsetzung des Gesetzes für die diakonischen Unternehmen zu Problemen, die bisher nicht zufriedenstellend gelöst werden konnten. Hieran ändern auch die seit der letzten Stellungnahme vom 21. April 2016 mittlerweile ergangenen höchstrichterlichen Entscheidungen zum Mindestlohngesetz nur wenig.

- **Bereitschaftsdienstvergütung**

Eines dieser Problemfelder stellt nach wie vor die Bereitschaftsdienstvergütung insbesondere in den Bereichen der Kinder- und Jugend-, der Behinderten- sowie der Wohnungslosenhilfe dar.

Bereitschaftsdienst zeichnet sich dadurch aus, dass sich der Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmerin an einem bestimmten Ort aufzuhalten hat, um jederzeit und sofort die Arbeit aufnehmen zu können.

Der Bereitschaftsdienst wird seit der sog. Simap-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs als Arbeitszeit behandelt (EuGH, Urteil vom 3.10.2000 – Az. C-303/98). Im Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG, Urteil vom 17.7.2008 – 6 AZR 505/07) wurde sodann bestätigt, dass der Bereitschaftsdienst keine volle Arbeitsleistung ist, da es sich vor allem um eine Aufenthaltsbeschränkung des Arbeitnehmers handelt. Damit unterscheidet sich der Bereitschaftsdienst wesentlich von der vollen Arbeitstätigkeit, die vom Arbeitnehmer bzw. der Arbeitnehmerin eine ständige Aufmerksamkeit und Arbeitsleistung verlangt. Dieser qualitative Unterschied rechtfertigt es, für den Bereitschaftsdienst eine andere Vergütung vorzusehen als für die Vollarbeit (BAG, Urteil vom 17.7.2008, s.o.).

Von dieser Möglichkeit wurde in den diakonischen Tarifwerken des Dritten Weges (z. B. Arbeitsvertragsrichtlinien der Diakonie (AVR) und in den kirchlichen Tarifverträgen) mit abgestuften Vergütungsregelungen Gebrauch gemacht (z. B. in Anlage 8 AVR DD). So ist nach diesen Regelungen Voraussetzung für die Anordnung von Bereitschaftsdienst die Erwartung, dass zwar Arbeit anfällt, erfahrungsgemäß aber die Zeit ohne Arbeitsleistung überwiegt. Bereitschaftsdienst wird danach mit mindestens 25 v.H. der Arbeitszeit vergütet.
Auch die seit November 2017 gültige 3. Pflegearbeitsbedingungenverordnung (PflegeArbbV) beinhaltet wie bereits schon die 2. PflegeArbbV explizit eine abgestufte Vergütungsregelung für Bereitschaftsdienste. Sie erkennt hierfür insbesondere kollektivrechtliche Regelungen ausdrücklich an.

Anders als diese Regelungen differenziert das MiLoG jedoch nicht zwischen verschiedenen Formen der Inanspruchnahme. Gemäß § 1 Abs. 2 MiLoG ist der allgemeine gesetzliche Mindestlohn für jede „Zeitstunde“ zu zahlen. Nach der Rechtsprechung des BAG (Urteil vom 29.6.2016 – 5 AZR 716/15, fortgesetzt durch BAG, Urteil vom 11.10.2017 – 5 AZR 591/16) gilt dies somit auch für Zeiten des Bereitschaftsdienstes.
Folglich werden hierdurch die qualitativ unterschiedlichen Arbeitsleistungen bei Vollarbeit und bei Bereitschaftsdienst vergütungstechnisch völlig gleichgestellt.

Zwar geht das BAG (Urteil vom 25.5.2016 – 5 AZR 135/16) davon aus, dass der Arbeitgeber seine Mindestlohnpflicht erfüllt, wenn bei einer Durchschnittsbetrachtung die monatlich ausgezahlte Bruttovergütung geteilt durch die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden (Vollarbeit und Bereitschaftsdienst) mindestens eine Stundenvergütung in Höhe des aktuell gültigen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns erreicht.
Somit wird mit der Zahlung des verstetigten Gehaltes und den in den diakonischen Tarifwerken enthaltenen hohen Entlohnungen die Mindestlohnpflicht in den Fällen erfüllt, in denen der Mitarbeiter im Vergleich zur Vollarbeit nur einen geringen Anteil an Bereitschaftsdiensten leistet.

Die Durchschnittsbetrachtung ist jedoch dann nicht hilfreich, wenn ein Beschäftigter im Vergleich zur Vollarbeit einen besonders großen Anteil bzw. überwiegend Bereitschaftsdienste leistet. Dann führt – obwohl unterschiedliche Intensitäten der Arbeit vorliegen – die Anwendung der Rechtsprechung des BAG zu einer Anhebung der Vergütung des Mitarbeiters für die Bereitschaftsdienststunden. Dies hat sich nicht nur bei der Erhöhung des Mindestlohns zum 1.1.2017 negativ ausgewirkt, sondern ist perspektivisch auch bei der weiteren Erhöhung zu berücksichtigen. Denn je höher der Mindestlohn, umso größer wird die „Lohnschere“ zwischen der Vergütung der Vollarbeit und der nach den diakonischen Regelungen abgestuften Vergütung des Bereitschaftsdienstes.

Das MiLoG führt zudem mangels Unterscheidung zwischen Bereitschaftsdienst und Vollarbeit zur Ungleichbehandlung der Mitarbeiter untereinander. So erhalten Vollzeitkräfte, die nur sehr wenige Bereitschaftsdienste im Monat leisten für jede geleistete Bereitschaftsdienststunde eine andere bzw. geringere Stundenvergütung als Kräfte, die fast ausschließlich Bereitschaftsdienste ableisten. Dies kann jedoch nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen.

So könnten die Probleme mit der Vergütung des Bereitschaftsdienstes letztlich dazu führen, dass es nur noch Vollarbeit gäbe und der gesetzlich als auch höchstrichterlich anerkannte Bereitschaftsdienst de facto abgeschafft wird.

Als Lösung käme eine Herausnahme des Bereitschaftsdienstes aus dem Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes in Betracht. Alternativ könnte auch eine abgestufte Regelung der Bereitschaftsdienstvergütung im Mindestlohngesetz verankert werden.

- **Familienanaloge Hilfen**

Ein weiteres Anwendungsproblem stellt sich insbesondere im Bereich der familienanalogen Hilfen - innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Behindertenhilfe - dar. Hier leben die Mitarbeitenden (Betreuer, Erzieher etc.) mit den Klienten in familiären Strukturen zusammen. Dies kann z. B. so ausgestaltet sein, dass ein oder mehrere Kinder in einer Gruppe leben, die i.d.R. von einem Ehepaar quasi als Großfamilie betreut werden. Die Erziehung und Betreuung erfolgt dabei eigenverantwortlich.
Um diese Konzeption zu realisieren, verzichten Arbeitgeber und Mitarbeitende bewusst auf das Schichtdienstsystem. Eine Trennung von Arbeitszeit und Freizeit ist somit nicht möglich. Das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) berücksichtigt diese Konstellation und beinhaltet in § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG hierfür einen Ausnahmetatbestand. Danach ist das Arbeitszeitgesetz auf Arbeitnehmer, die in häuslicher Gemeinschaft mit den ihnen anvertrauten Personen zusammenleben und sie eigenverantwortlich erziehen, pflegen oder betreuen, nicht anzuwenden. Eine vergleichbare Regelung ist für derartige Hilfemodelle im Mindestlohngesetz nicht vorhanden.

In den familienanalogen Hilfen kommt vergleichbar mit einer „normalen“ Familie die feste Betreuungskraft nur zum Einsatz, wenn es in den Nachtstunden eine wesentliche Störung gibt. Als Beispiele sind plötzliche Erkrankungen, Albträume etc. zu nennen – so wie sie ebenfalls in regulären Familiensettings ab und zu vorkommen.
Diese Besonderheiten der familienanalogen Hilfen sind in den Arbeitsvertragsrichtlinien der Diakonie bzw. den entsprechenden kirchlichen Tarifverträgen berücksichtigt und werden mit einem Durchschnittsgehalt abgegolten.

Rechtsfolge einer strikten Anwendung des Mindestlohngesetzes auf diese Fallgruppe ist jedoch, dass die mit dem Mindestlohn zu vergütende Arbeitszeit mit 365 Tagen und 24 Stunden je Tag berechnet werden muss. Eine Kürzung kann lediglich für Schulzeiten oder anderweitige Betreuungen/Freizeitaktivitäten vorgenommen werden. Die bislang tarifierten und gezahlten Vergütungen steigen durch diese Berechnungsbasis um 100 bis 120 v.H. Die Kostenträger refinanzieren diese enormen Kostensteigerungen bisher kaum und schlagen teilweise sogar vor, die betreffenden Kräfte zu entlassen und deren Dienste auf freiberuflicher Basis wieder in Anspruch zu nehmen. Dies bedroht die Existenz der so wichtigen familienanalogen Hilfen.

Als Lösungsmöglichkeit käme hier - vergleichbar zur Regelung im Arbeitszeitgesetz - eine Herausnahme der familienanalogen Hilfen aus dem Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes - auch unter dem Aspekt der Einheit der Rechtsordnung - in Betracht. Hilfsweise könnte eine Lösung dadurch erreicht werden, dass die in den Arbeitsvertragsrichtlinien und kirchlichen Tarifverträgen zu Grunde gelegte wöchentliche Arbeitszeit der Mitarbeitenden in den familienanalogen Hilfen auch die Bemessungsgrundlage der Mindestlohnberechnung darstellt. Dies wäre auch so im Mindestlohngesetz zu manifestieren.

- **Arbeitszeitkonten**

Auch hinsichtlich der Regelung der Arbeitszeitkonten im Mindestlohngesetz gibt es noch praktische Probleme.
So existiert im MiLoG zwar eine Ausnahmeregelung zur grundsätzlichen Fälligkeitsregelung des Mindestlohns, diese setzt jedoch voraus, dass die Stunden auf ein schriftlich vereinbartes Arbeitszeitkonto eingestellt werden und spätestens nach 12 Kalendermonaten ausgeglichen werden. Das Problem besteht hierbei darin, dass die Übertragung monatlich gedeckelt ist. D. h. es dürfen gemäß § 2 Abs. 2 Satz 3 MiLoG maximal 50 v.H. der über die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit hinausgehenden Stunden eingestellt werden. Für darüber hinausgehende Stunden gilt wiederum die allgemeine Fälligkeitsregelung des Mindestlohngesetzes. Dies führt nicht nur zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand (s. u.), sondern verhindert insbesondere bei kurzfristigen (krankheitsbedingten) Ausfällen die für die diakonischen Unternehmen zwingend notwendige flexible Handhabung zur Mehrarbeit.

- **Bürokratie**

Mit der Einführung des allgemeinen Mindestlohnes ging zudem für die diakonischen Unternehmen eine unverhältnismäßige bürokratische Belastung einher. Besonders belastet sind hierbei die Gruppen der geringfügig Beschäftigten und der Teilzeitbeschäftigten mit hohem Bereitschaftsdienstanteil aufgrund der Vorgaben des § 17 Abs. 1 MiLoG (Aufzeichnung von Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit spätestens bis zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertages). Die vom Bundesfinanzministerium verabschiedeten Verordnungen (MiLoAufzV und MiLoMeldV) umfassen die Beschäftigten in der Diakonie nicht und schaffen hier insofern keine Erleichterung. Auch für den Bereich der familienanalogen Hilfen (s. o.) ist eine Dokumentation der Arbeitszeiten praxisfern, da die aktiven und nicht-aktiven Zeiten für die Betreuung bzw. Erziehung sich permanent abwechseln und diese sich am normalen Tagesrhythmus orientieren.

Aber auch die vom Gesetzgeber vorgegebene Beschränkung der Mehrarbeitsstunden im Rahmen der Arbeitszeitkonten (insbesondere bei Teilzeitbeschäftigten), dass nur maximal 50 v.H. der über die vertraglich vereinbarte Arbeitsleistung hinausgehenden Stunden in das Arbeitszeitkonto eingestellt werden dürfen, führt zu erheblichen bürokratischen Belastungen für die diakonischen Unternehmen. Insbesondere bei Arbeitsformen mit Regeldienst und Bereitschaftsdiensten in Teilzeitbeschäftigung kommt es hierbei zu erheblichen Schwankungen bei der Ermittlung des Mindestlohns. Grundlage für die monatliche Gehaltszahlung ist die mit dem Mitarbeitenden jeweils vertraglich vereinbarte (Soll-) Arbeitszeit und die für die Aufgaben tariflich vorgegebene Entgeltgruppe (verstetigtes Arbeitsentgelt).

Um die Unterschreitung der Mindestlohngrenzen zu vermeiden, bedarf es einer gesonderten Zeiterfassung und Berechnung der aus dem Mindestlohngesetz abgeleiteten Arbeitszeit (sog. Schattenrechnung). Diese separat erfassten Stunden sind manuell als Quotient der monatlichen Vergütung zu rechnen, um die Einhaltung der gesetzlichen Untergrenze zu gewährleisten. Insofern erfolgt eine doppelte Arbeitszeiterfassung. Diese Erfassungs-, Berechnungs- und Überprüfungszeiten sind in den Kostensätzen der öffentlichen Sozialhilfeträger und der Jugendämter nicht enthalten. Eine gesonderte Vergütung erfolgt dafür ebenfalls nicht. Dies bedeutet, dass diese zusätzlichen Zeitaufwände aus den disponierbaren Betreuungs- und Therapiezeiten „herausgeschnitten" werden müssen. Die Schattenbürokratie des Mindestlohns schadet daher den Mitarbeitenden, die mit der intrinsischen Motivation zur Betreuung und Therapie arbeiten. Sie schadet auch den Klienten, da ihnen wertvolle und nutzbringende Therapie- und Betreuungszeiten verloren gehen.

- **Auftraggeberhaftung**

Die Umsetzung der Vorgaben zur Auftraggeberhaftung gemäß § 13 MiLoG ist auch weiterhin problematisch. Betroffen sind hiervon insbesondere Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), Integrationsbetriebe und andere diakonische Produzenten von Waren, für die ein Transport geschuldet ist (kombinierte Leistungen).
Aufgrund der Haftung des Unternehmers zur Zahlung des gesetzlichen Mindestentgelts gleich einem Bürgen für einen von ihm beauftragten Subunternehmer von Werk- oder Dienstleistungen besteht aufgrund der vielfältigen zu unterzeichnenden Freistellungserklärungen nach wie vor Rechtsunsicherheit bei den diakonischen Einrichtungen.

- **Ehrenamtliche Tätigkeiten**

Beim Ehrenamt, in dem sich in der Diakonie ca. 700.000 Menschen betätigen, bestehen ebenfalls noch Anwendungsprobleme mit dem Mindestlohngesetz.
Richtigerweise werden die ehrenamtlich Tätigen gemäß § 22 Abs. 3 MiLoG nicht vom Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes erfasst. Problematisch ist aber, dass das Gesetz nach wie vor keine eigene Definition des Ehrenamts beinhaltet. Auch die im geltenden Recht nur fragmentarischen Regelungen des Ehrenamts sind wenig hilfreich. So wird vertreten, den Ausnahmetatbestand im Mindestlohngesetz eng auszulegen, um Missbrauchsgefahren auszuschließen.[1] Interpretiert man das Ehrenamt dann in Abgrenzung zum Arbeitsverhältnis und stellt insbesondere auf eine Weisungsunabhängigkeit der Tätigkeit ab, wäre quasi nahezu jede ehrenamtliche Tätigkeit durch Dienstpläne oder weitere Vorgaben kaum vom Arbeitsverhältnis abgrenzbar.[2] Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales herausgegebene Broschüre stellt nur auf eine Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalls ab, welche aber nachfolgend nicht definiert werden.[3] Mangels nachprüfbarer Kriterien kommt es in der Praxis somit oft zu Abgrenzungsproblemen.

Eine Lösung des Problems könnte daher mit einer Verankerung der Definition der ehrenamtlichen Tätigkeit im Mindestlohngesetz erreicht werden.

[1] So Bayreuther, NZA 2014, 865 (872).
[2] Instruktiv dazu Greiner, NZA 2015, 285 (286).
[3] Vgl. Broschüre „Das Mindestlohngesetz im Detail", S. 11 f.

2. und 3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Während in anderen Branchen außerhalb des Sozial- und Gesundheitswesens die aus einer Erhöhung des Mindestlohns induzierten Preiserhöhungen unter Umständen relativ gut an die Kunden weitergereicht werden können, verhält sich dies in der Sozialwirtschaft anders: So werden die Kostensätze prospektiv für eine Laufzeit von mindestens einem Jahr teilweise aber auch darüber hinaus verhandelt. Kommt es zu kurzfristigen Änderungen, wie z. B. Gesetzesänderungen, sind Steigerungen wie beispielsweise durch den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn in der Regel nicht refinanziert. Aufgrund der strikten Regelungen zur Kalkulation von Risikomargen in den Kosten-/Pflegesätzen der gemeinnützigen Träger kann die Erhöhung am ehesten durch eine Reduktion der Mitarbeiterzahl kompensiert werden. Dies widerspricht aber dem Ansatz der Arbeitsplatzsicherung bzw. der Qualitätssicherung und der angemessenen Arbeitsbedingungen. (s. auch Ausführungen unter 1.)

4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung

Hinsichtlich mehrerer Beschäftigtengruppen treten in der Anwendung des Mindestlohngesetzes nach wie vor Probleme auf. Dies betrifft insbesondere die Gruppe der Praktikanten, der geringfügigen Beschäftigten aber auch die der Geflüchteten.

- **Praktika**

Das Mindestlohngesetz hat eine Gleichstellung von Praktikanten und Arbeitnehmern vorgenommen. In § 22 Abs. 1 MiLoG findet sich ein enger Ausnahmetatbestand, in welchen Fällen keine Vergütung eines Praktikums mit dem Mindestlohn erfolgen muss. So führten die engen Vorgaben des Mindestlohngesetzes in der Praxis diakonischer Unternehmen vermehrt dazu, dass viele Praktika gar nicht mehr angeboten wurden, insbesondere solche vor Absolvierung einer anschließenden Ausbildung. Praktika bieten jedoch für junge Menschen den Einstieg in eine Beschäftigung oder eine Ausbildung und sind daher unerlässlich für die diakonischen Unternehmen. Des Weiteren wurden auch viele Praktika nicht durchgeführt, wenn Rechtsunsicherheit bestand, ob das jeweilige Praktikum der Mindestlohnpflicht unterfällt oder nicht. Insbesondere bei der Definition von Orientierungspraktika und den Nachweisen für Pflichtpraktika besteht klarstellender Verbesserungsbedarf.

- **Geringfügige Beschäftigung**

Geringfügig Beschäftigte werden im Bereich der Diakonie in die jeweiligen kirchlich-diakonischen Tarife tätigkeitsbezogen eingruppiert und angestellt. Durch die Fälligkeitsregelung und die damit verbundene Beschränkung bei der Einstellung von Arbeitsstunden auf ein Arbeitszeitkonto ging insbesondere bei der Kompensation von kurzfristiger Mehrarbeit die zwingend notwendige Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung verloren.
Dies führte letztlich dazu, dass viele Stellen geringfügig Beschäftigter abgebaut wurden.

<u>Die geringfügige Beschäftigung ist jedoch insbesondere für Schüler, Studierende und Rentner relevant.</u> Sie bietet die Möglichkeit, ohne Steuer- und Beitragsabzüge etwas hinzuverdienen zu können. Studierende können so zum einen ihr Studium finanzieren und zum anderen wichtige praktische Erfahrungen sammeln. Auch Rentner wollen häufig ihre Erfahrung weitergeben, müssen aber Hinzuverdienstgrenzen beachten.

- **Beschäftigung von geflüchteten Menschen**

Diakonische Unternehmen können für die Integration von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt wichtige Förderer sein. Bei Abgabe der letzten Stellungnahme vom 21. April 2016 war noch unklar, ob Anerkennungspraktika ausländischer Berufsqualifikationen dem Mindestlohngesetz unterfallen. Die im Jahr 2017 veröffentlichte gemeinsame Auslegung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, wonach das MiLoG auf Anerkennungspraktika je nach Fallgestaltung grundsätzlich als Praktika im Sinne der Ausnahmeregelungen (§ 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bzw. § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 MiLoG) anzusehen sind, ist zwar zu begrüßen, kann aber nicht die notwendige Rechtssicherheit vermitteln.

Eine Lösung und somit abschließende Rechtssicherheit kann nur durch eine Verankerung im Mindestlohngesetz selbst erreicht werden.

Berlin, 2. März 2018
gez.

Ingo Dreyer
Geschäftsführung
Verband diakonischer Dienstgeber
in Deutschland

i.A. Lydia Liedtke

Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (VSW)

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die sächsische Wirtschaft

Stellungnahme der Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V. zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2018

18.06.2018

Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. (VSW)
Besucheranschrift: Bautzner Straße 17 . 01099 Dresden . Postanschrift: PF 300 200 . 01131 Dresden
Tel. 0351 25593-0 . Fax 0351 25593-78 . vsw@hsw-mail.de . www.vsw-direkt.de

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 EUR zum 01.01.2017

Die Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V. lehnt den flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn weiterhin grundsätzlich als Eingriff in die Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt und die vom Grundgesetz garantierte Tarifautonomie ab. Höhere Einkommen und Löhne – so wünschenswert diese für die Menschen und Arbeitnehmer im Land sind – müssen erwirtschaftet werden können. Sie sind allein Ergebnis von realer Wertschöpfung und können nicht gesetzlich verordnet werden. Dies war seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland weitgehend wirtschaftspolitischer Konsens.

Die politische Kehrtwende in diesem Thema hat – gerade im Mittelstand – zu einem spürbaren Vertrauensverlust in die politischen Rahmenbedingungen geführt, zumal die Bürokratielasten für Unternehmen deutlich zunahmen. Der Vertrauensverlust wurde weiter verschärft, indem die Erhöhung zum 01.01.2017 noch über den bereits beachtlichen Anstieg der Tarifverdienste als eigentliche gesetzliche Orientierungsgröße vorgenommen wurde und öffentliche Diskussionen über eine erneute, deutlich über den Tarifsteigerungen vorzunehmende Erhöhung des Mindestlohns dominieren.

Des Weiteren behindert der Mindestlohn trotz überdurchschnittlich steigender Arbeitskosten die sächsischen Firmen bei der Fachkräftegewinnung. So wurde der arbeitsmarktseitig eigentlich gebotene und zu erwartende Lohnzuwachs bei qualifizierten Beschäftigten gebremst, während geringqualifizierte Beschäftigte überdurchschnittliche Entgeltsteigerungen verbuchen konnten. Dies hat sowohl die ohnehin schwierigeren Einstellungschancen im geringqualifizierten Bereich weiter als auch die Bildungsrendite für höher qualifizierte Beschäftigte reduziert, sodass das Ergebnis auch aus Arbeitnehmersicht eher ambivalent ist.

Auf deren anderen Seite verschlechterte sich die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bei fortgesetzt schwieriger Fachkräftegewinnung weiter, was sich in steigenden Lohnstückkosten und einer trotz guter Konjunktur verhaltenen Ertragslage widerspiegelt. Der Mindestlohn trug damit zu den insgesamt verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen am Standort bei. Gerade in der mittelständisch geprägten sächsischen Wirtschaft hat dies ohnehin bestehende Hemmnisse verstärkt, die sich in einem deutlichen Rückgang der allgemeinen Investitionstätigkeit in den letzten Jahren widerspiegeln. Dies beeinträchtigt nicht nur die künftige Wettbewerbsfähigkeit von Standorten, sondern gefährdet maßgeblich den weiteren wirtschaftlichen Aufholprozess Sachsens. Speziell in ländlichen Gebieten hat der Mindestlohn zudem zu einem abnehmenden Unternehmensbestand beigetragen, was die Lebensqualität in diesen Regionen zusätzlich schmälerte.

In Summe begrenzen die momentane konjunkturelle Sondersituation und unternehmerische Ausweichstrategien derzeit die sichtbaren negativen Effekte auf Arbeitsmarkt und Wirtschaft aber noch. Bei Normalisierung der extensiven konjunkturfördernden Rahmenbedingungen (moderate Rohstoffpreise, sehr niedrige Zinsen etc.) werden die negativen Effekte des Mindestlohns mittel- bis langfristig aber verstärkt zum Tragen kommen. Dies gilt umso mehr, als dass die Möglichkeiten in den betroffen Betrieben erschöpft sind, weitere Kostensteigerungen zu kompensieren.

Um die negativen Auswirkungen des Mindestlohns zu begrenzen, fordert die VSW Folgendes:

1. **Bei der anstehenden Erhöhung darf nicht über das gesetzliche Orientierungsniveau laut § 9 Abs. 2 MiLoG hinausgegangen werden.** Bereits die vom Statistischen Bundesamt berechnete Anpassung um 4,8 Prozent ergäbe eine spürbare Reallohnsteigerung, welche zudem die jahresdurchschnittliche gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung je Arbeitsstunde von 1,7 Prozent in Sachsen übertreffen würde.

2. **Die Haftung für Subunternehmer muss im Mindestlohngesetz überarbeitet und praxisgerecht reduziert werden.** Haftung und Sanktionen für die Nichtzahlung des Mindestlohns müssen sich in angemessenen Grenzen bewegen, damit der Personaleinsatz innerhalb von inländischen Wertschöpfungsketten nicht mit praxisfernen Risiken verbunden ist. Dies erfordert eine entsprechende Gesetzesänderung. Die Haftungsregelung ist vollständig zu streichen oder zumindest auf die Durchsetzungsrichtlinie zur europäischen Entsenderichtlinie zurückzufahren, die eine Exkulpation des Auftraggebers erlaubt. Außerdem muss die Haftung auf die Mindestlohnzahlungspflicht durch den unmittelbaren Vertragspartner beschränkt werden.

3. **Die Aufzeichnungspflichten im Mindestlohngesetz müssen dringend reduziert werden.** Die Aufzeichnungspflichten des Mindestlohns zielen nur auf eine kleine Minderheit an Verdachtsfällen ab, belasten aber die gesamte Wirtschaft. Damit liegt eine Unverhältnismäßigkeit vor. Die weit überwiegende Mehrheit der Unternehmen ist entweder nicht direkt vom Mindestlohn betroffen oder handelt gesetzeskonform. Zur Reduzierung dieser muss die generelle Aufzeichnungspflicht von Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten aus dem Mindestlohngesetz gestrichen werden. Außerdem muss es für die Aufzeichnungspflicht generell ausreichend sein, dass die Dokumente einen Monat nach der jeweiligen Arbeitsleistung vorliegen (bisher: am 7. Tag nach der Arbeitsleistung). In den Ausnahmefällen der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung muss zudem auf Stundenverdienstniveaus abgestellt werden (bislang > 2.000 EUR Bruttomonatsverdienst), um Teilzeitarbeitsverhältnissen Rechnung zu tragen.

4. **Es ist klar zu regeln, dass generell alle Arbeitgeberleistungen auf den Mindestlohn anrechenbar sind.** Insbesondere muss festgelegt werden, dass Zahlungen, die neben der Vergütung für geleistete Arbeit noch eine weitere Funktion erfüllen, auf den Mindestlohn angerechnet werden. Auch Sachbezüge, die Entgelt für die Arbeitsleistung sind, müssen anrechenbar sein.

5. **Für die Berechnung des Mindestlohns ist generell das Jahreseinkommen des Mitarbeiters geteilt durch die Jahresarbeitsstunden zur Ermittlung heranzuziehen.** Die Ermittlung des Mindestlohns muss generell praxisgerecht auf eine jährliche Überprüfung anhand von Lohnjournalen und bezahlten Arbeitsstunden umgestellt werden. Allein in begründeten Verdachts- und Ausnahmefällen dürfen die verschärften Regelungen gelten.

2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Arbeitnehmerseite

Der Mindestlohn hat in Sachsen entgegen des Bundestrends zu einer überdurchschnittlichen Lohnerhöhung bei geringqualifizierten Tätigkeiten geführt. Zur Wahrung eines Lohnabstandes wirkte sich der Anstieg der Stundenverdienste zeitversetzt aber insgesamt schwächer als bei An- und Ungelernten auch im Facharbeiterbereich aus. Unterdurchschnittliche Lohnzuwächse verzeichneten demgegenüber höher qualifizierte Beschäftigte (Techniker, Meister und Hochschulabsolventen).

Entwicklung der Stundenverdienste (Grundentgelt ohne Sonderzahlungen) Δ 2010-2016:

	ø	Akademisch Qualifizierte	Facharbeiter	Angelernte	Ungelernte
Deutschland	+14%	+14%	+12%	+12%	+13%
Sachsen	+16%	+14%	+16%	+19%	+22%

Entwicklung der Lohnspreizung in Sachsen (ø Stundenverdienste = 100%)

	ø	Akademisch Qualifizierte	Facharbeiter	Angelernte	Ungelernte
2010	100%	124%	85%	68%	60%
2016	100%	122%	84%	70%	63%

Anm.: Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich (WZ B-S), nur Vollzeitbeschäftigte, Männer und Frauen gesamt, Leitende Angestellte (LG1) im Durchschnittswert inbegriffen

Quelle: Vierteljährliche Verdiensterhebung, Stat. Bundesamt (v. J.); Ber. imreg (2018)

Hierdurch hat sich die Lohnspreizung innerhalb Sachsens in den vergangenen Jahren erkennbar reduziert. Dies geschah entgegen des eigentlichen Arbeitsmarktumfeldes, bei dem ein sehr hohes Arbeitslosen-Vakanz-Verhältnis bei Helfer-Tätigkeiten einem sehr niedrigen bei Facharbeiter- und höher qualifizierten Tätigkeiten entgegenstehen.

Damit hat der Mindestlohn den arbeitsmarktseitig eigentlich gebotenen und zu erwartenden Einkommenszuwachs bei qualifizierten Beschäftigten gebremst, während geringqualifizierte Beschäftigte überdurchschnittliche Lohnzuwächse verbuchen konnten. Mit anderen Worten wurde die Entwicklung des Arbeitslohns als Preissignal für einen effizienten Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage am Arbeitsmarkt durch die politischen Eingriffe gestört, woraus sich wiederum folgende Probleme für die sächsische Wirtschaft ergeben:

- Kurzfristig schränkte der Mindestlohn für Firmen die monetären Möglichkeiten ein, um arbeitsmarktseitig an sich gebotene Entgeltanpassungen im qualifizierten Bereich vorzunehmen, was die Wettbewerbsfähigkeit sächsischer Firmen bei der Gewinnung von Fachkräften belastet.

- Mittelfristig waren zur Wahrung einer gewissen Lohnspreizung gegenüber ungelernten Tätigkeiten Anpassungen bei Angelernten und Facharbeitern notwendig. Damit war der indirekte Arbeitskostendruck deutlich höher als der direkte Anpassungsbedarf durch den Mindestlohn.

- Aus Arbeitnehmersicht reduzierte sich die Bildungsrendite durch den überdurchschnittlichen Anstieg der Stundenverdienste bei geringqualifizierten Tätigkeiten. Damit droht sich langfristig der Fachkräftemangel zu intensivieren, da Anreize für Aus- und Weiterbildung vermindert wurden.

3. Auswirkungen des Mindestlohns auf regionale Wettbewerbsbedingungen

Die durch den Markteingriff des Mindestlohns verzerrte Lohnspreizung (siehe oben) hat letztlich das gesamte Entgeltgefüge in der sächsischen Wirtschaft auch über die direkt vom Mindestlohn betroffenen Unternehmen hinaus nach oben hin beeinflusst. Im Ergebnis war die Arbeitskostendynamik in Sachsen deutlich stärker als bundesweit, wodurch die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Vergleich zusätzlich zu weiteren Kostensteigerungen beeinträchtigt wurde.

Bereits jetzt liegt das deutsche Mindestlohnniveau inkl. Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung bei mehr als elf EUR und damit über den durchschnittlichen industriellen Arbeitskosten in sämtlichen mittelosteuropäischen Ländern. Allein das durchschnittliche Arbeitskostenniveau der Industrie im Nachbarland Polen wird durch den Mindestlohn um rund 3,40 EUR je Stunde überschritten. Daher kam es bei im direkten Wettbewerb mit mittelosteuropäischen Firmen und Standorten stehenden Firmen zu Auftragsverlusten und punktuellen Verlagerungen. Vor allem im Exportgeschäft - gerade bei preissensiblen Vorleistungs- und Konsumgütern - waren durch die Einführung des Mindestlohns an sich notwendige Preisanpassungen von sächsischen Unternehmen nicht durchsetzbar, was besonders für mittelständische Exporteure ein existenzielles Thema war und ist.

Entwicklung der Arbeitskosten in der Wirtschaft (2010 = 100)

	Sachsen	Deutschland
2010	100	100
2011	102	103
2012	107	106
2013	111	109
2014	113	111
2015	118	114
2016	123	117

Anm.: Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde der Arbeitnehmer, WZ A-T Quelle: R1B2, AK VGR der Länder

Die Belastung der kostenseitigen Konkurrenzfähigkeit sächsischer Firmen im überregionalen Wettbewerb wurde durch eine überdurchschnittliche regionale Verteuerung noch verstärkt. So verzeichnet Sachsen seit Einführung des Mindestlohns einen im Bundesvergleich überproportionalen Anstieg der Verbraucherpreise. Dieser resultiert insbesondere aus einer kräftigeren Verteuerung personalintensiver Dienstleistungen.

Im Ergebnis dieser Preisverzerrung verschlechterte sich die Wettbewerbsposition für produzierende Unternehmen durch höhere lokale Einkaufspreise und überdurchschnittlich steigende Arbeitskosten.

Dazu kam es zu realen Einkommenseinbußen für die überwiegende Mehrheit der Menschen, welche die höheren Arbeitskosten über die Preise bezahlen müssen.

Entwicklung der Verbraucherpreise (Verbraucherpreisindex insgesamt (2010=100))

	Sachsen	Deutschland	Differenz SN-DE
2010	100,0	100,0	0,0
2011	102,0	102,1	-0,1
2012	104,0	104,1	-0,1
2013	105,7	105,7	0,0
2014	106,7	106,6	0,1
2015	107,0	106,9	0,1
2016	107,6	107,4	0,2
2017	109,6	109,3	0,3

Quelle: Stat. Bundesamt

Erfahrungsgemäß können unter den Bedingungen eines vollständigen Wettbewerbs höhere Kosten aber nicht vollständig bzw. zumindest nicht dauerhaft über Preisanpassungen an die Kunden weitergegeben werden. Angesichts einer Wirtschaftsstruktur, die noch immer von kleinteiligen Zulieferern mit nur geringer Preissetzungsmacht und einem überdurchschnittlichen Besatz lokal ausgerichteter Dienstleistungen geprägt ist, trifft dies insbesondere für die Situation in Sachsen zu.

Entwicklung von Wirtschaftsleistung und Arbeitskosten in Sachsen (2010 = 100)

	Nominales BIP	Arbeitnehmerentgelte
2010	100,0	100,0
2011	104,7	103,3
2012	106,8	107,0
2013	109,5	110,1
2014	113,9	114,1
2015	119,5	119,3
2016	124,6	125,0

Anm.: BIP = Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen, WZ A-T Quelle: R1B1, R1B2, AK VGR der Länder

Ersteres zeigt sich daran, dass die Summe aus Inflationsrate und gesamtwirtschaftlicher Produktivität in den letzten Jahren unter dem Anstieg der Arbeitskosten lag. Hierdurch haben sich die Lohnstückkosten und die Ertragslage der Firmen in Sachsen verschlechtert. Letzteres wird in Ausweichstrategien der Kunden deutlich. So verzeichneten trotz guter Konjunktur und Konsumnachfrage personalintensive Dienstleistungen in ländlichen Gebieten eine negative Unternehmens- und Beschäftigungsentwicklung.

Vor allem die Rückgänge bei Handel, personenbezogenen Dienstleistungen und Gastgewerbe dürften nicht zuletzt auch die Attraktivität des ländlichen Raums als Wohnstandort weiter geschmälert

haben, was die innerregionalen Disparitäten weiter verschärft und so die heterogene Entwicklung bei Wirtschaft und Bevölkerung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten Sachsens letztlich weiter beschleunigt.

Das derzeit günstige Finanzierungsumfeld dämpfte das Problem zunehmender Marktaustritte noch. Bei einem steigenden Zinsniveau ist dagegen vor allem in ländlichen Gebieten mit einer weiter beschleunigten Aufgabe von Unternehmen und damit einhergehend mit einem Verlust von Arbeitsplätzen und Lebensqualität zu rechnen, was die Negativspirale in den Gebieten weiter verstärkt. Dies kann durchaus ein langwieriger Prozess sein, da aufgrund des Kostendruckes weniger Gewinn zur Verfügung steht, der für Investitionen oder die Entwicklung neuer Produkte genutzt werden kann, was wiederum die nachhaltige Weiterentwicklung der Unternehmen gefährdet.

Entwicklung des Unternehmensbestandes in den sächsischen Landkreisen

Branche	Δ 2016/2010
Immobilienwesen	-45,2%
Logistik	-16,5%
Handel	-13,0%
Sonst. Dienstleistungen	-12,0%
Gastgewerbe	-11,4%
Finanzdienstleistungen	-8,1%
Insgesamt	**-6,3%**
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	-4,7%
Baugewerbe	-1,3%
Öffentliche Dienstleistungen	0,1%
Information und Kommunikation	7,7%
Unternehmensdienstleistungen	8,0%

Anm.: Unternehmensregister-System 95 (URS 95) Quelle: Stat. Landesamt Sachsen; Ber. imreg (2018)

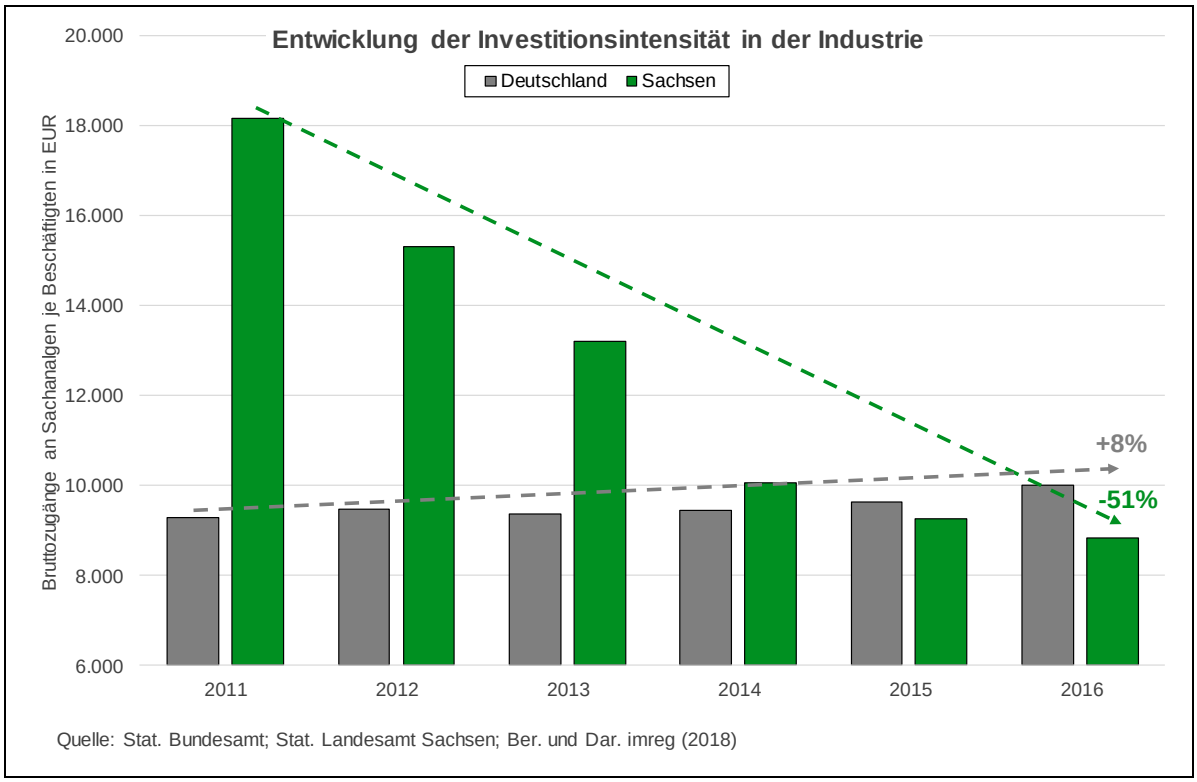
Die Beeinträchtigung von Investitionsentscheidungen ist aber nicht nur ein Problem von Firmen oder Branchen, die direkt vom Mindestlohn betroffen sind. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ging flächendeckend mit zusätzlichen Bürokratiekosten für Unternehmen einher, obwohl eine über dem Mindestlohnniveau liegende Entlohnung für die weit überwiegende Mehrheit der Firmen und Arbeitnehmer auch in der sächsischen Wirtschaft Realität ist.

- Infolge der Auftraggeberhaftung nach § 13 MiLoG müssen produzierende Betriebe über die gesamte Wertschöpfungskette entsprechende Verpflichtungs- und Freistellungserklärungen von ihren jeweiligen Dienstleistern bzw. Werkvertragspartnern einholen.

- Durch die generelle Aufzeichnungspflicht von Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten ist branchenübergreifend ein erheblicher Anteil der Unternehmen den bürokratischen Belastungen des Mindestlohngesetzes ausgesetzt. Dies wirkt sich gerade im Mittelstand sowie bei Praktikanten negativ aus.

- Aufgrund unvollständiger oder fehlender Definitionen führt der Mindestlohn zu Unsicherheiten bei dessen Handhabung.

Dabei stellt eine überbordende Regulierung und Bürokratie das größte Investitionshemmnis aus Sicht deutscher Unternehmen dar. Hiervon ist wiederum insbesondere die mittelständisch strukturierte sächsische Wirtschaft betroffen. Deutlich werden diese negativen Effekte insbesondere anhand der Investitionsentwicklung in der sächsischen Industrie, die vor allem von den negativen indirekten Effekten des Mindestlohns betroffen ist. Die Bruttozugänge an Sachanlagen haben sich in der sächsischen Industrie seit 2011 halbiert. Dabei verzeichneten alle Firmengrößen eine rückläufige Investitionstätigkeit. Inzwischen ist die Investitionstätigkeit je Beschäftigten im Bundesvergleich unterdurchschnittlich, was mit Blick auf den volkswirtschaftlichen Aufholbedarf und das hierfür gebotene Größenwachstum im Mittelstand alarmierend ist.



Quelle: Stat. Bundesamt; Stat. Landesamt Sachsen; Ber. und Dar. imreg (2018)

4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung

Die derzeit messbaren negativen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungsnachfrage konzentrieren sich insbesondere auf eine fortgesetzt hohe Langzeitarbeitslosigkeit trotz insgesamt guter Arbeitsmarktlage sowie auf einen Rückgang von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

Die Anzahl ausschließlich geringfügig Beschäftigter ging in Sachsen entgegen des allgemeinen Trends von Juni 2014 bis Juni 2017 um 20.000 bzw. 11 Prozent zurück. Vor allem Frauen waren davon betroffen. Da bei Anhebung des Mindestlohns nicht die Geringfügigkeitsgrenze erhöht wurde, war hier vielfach eine Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Teilzeitverhältnisse erforderlich, was die Arbeitsplätze für die Arbeitnehmer finanziell unattraktiver machte und damit die ohnehin angespannte Personalrekrutierung weiter erschwert. Die Geringfügigkeitsgrenze sollte daher künftig entweder simultan mit dem Mindestlohn angehoben oder alternativ eine maximale Stundenanzahl festgelegt werden.

Zum anderen führte der höhere bürokratische Aufwand dazu, dass insbesondere Praktikanten- und Werkstudentenstellen gestrichen wurden. Dies spiegelt sich in einem überdurchschnittlichen Rückgang dieser Arbeitsverhältnisse in wissensintensiven Branchen wider.

Allgemein hat der Mindestlohn allerdings vor allem die Einstellungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen bzw. Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen erschwert. So konzentriert sich die gute Beschäftigungsnachfrage in Sachsen auf Facharbeiter und höher qualifizierte Tätigkeiten. In vielen qualifizierten Berufsgruppen insbesondere der Metall- und Elektroindustrie gibt es bereits deutlich mehr offene Stellen als Arbeitslose, während laut Bundesagentur für Arbeit im Januar 2018 in Helfersegmenten auf eine offene Stelle elf Arbeitslose kamen.

Alarmierend ist, dass von den im Januar 2018 rund 141.000 erwerbslos gemeldeten Sachsen fast die Hälfte nur für Helfertätigkeiten vermittelbar ist. Rund 50.000 Erwerbslose sind dabei bei der Bundesagentur für Arbeit in Sachsen als langzeitarbeitslos registriert. Trotz allgemein sehr hoher Beschäftigungsnachfrage gelang zuletzt nur jedem achten Langzeitarbeitslosen der Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt. Da jeder dritte Langzeitarbeitslose gar keine abgeschlossene Berufsausbildung besitzt und in vielen weiteren Fällen bestehende Ausbildungen aufgrund der langen Arbeitslosigkeit entwertet sind und der Mindestlohn vor allem in geringqualifizierten Bereichen die Arbeitskosten verteuert hat, stellt dieser eine weitere Einstellungsbarriere für diesen Personenbereich dar.

Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose sollte daher unbedingt beibehalten werden, zumal mit Blick auf den noch deutlich höheren und weiter gestiegenen SGB II-Anteil an allen Arbeitslosen die Problematik struktureller Arbeitslosigkeit in den amtlichen Langzeitarbeitslosenzahlen unterzeichnet wird. Daher wäre es vielmehr notwendig und empfehlenswert, die Ausnahmetatbestände des § 22 Absatz 4 auf alle neueingestellten Erwerbslosen in SGB II zu erweitern.

Dresden/18.06.2018

Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stellungnahme des

Zentralverbandes des Deutschen Bäckerhandwerks e.V.

02. März 2018

Der Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V. (ZV) ist die Dachorganisation des Deutschen Bäckerhandwerks. Als Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband vertritt er die Interessen der deutschen Handwerksbäcker auf Bundesebene. Im Jahr 2016 erwirtschafteten die 11.737 Betriebe des Bäckerhandwerks in Deutschland mit ihren rund 273.400 Beschäftigten einen Jahresumsatz von 14,29 Mrd. Euro. Insgesamt bot das Bäckerhandwerk im Jahr 2016 17.874 jungen Menschen einen Ausbildungsplatz.

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017

a) Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat für viele Betriebe des Bäckerhandwerks **insbesondere in strukturschwachen Regionen gravierende Belastungen** mit sich gebracht - und es ist sichtbar geworden, dass nicht alle Betriebe diese Belastungen schaffen: Schon die Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns „auf einen Schlag“ und ohne Differenzierung zum 01.01.2015 hatte die Personalkosten vieler Betriebe insbesondere in strukturschwachen Regionen erheblich erhöht. Aufgrund des Mindestlohngesetzes mussten alle Entgelte unter 8,50 € brutto angehoben werden. Betriebsinhaber/innen sahen sich aber in der Konsequenz gezwungen, auch viele Entgelte über 8,50 € anzuheben, um den Abstand zwischen gelernten und ungelernten Beschäftigten im Interesse innerbetrieblicher Lohngerechtigkeit zu wahren. Im Vorfeld der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 8,84 € zum 01.01.2017 kam es erneut zu entsprechenden Anhebungen.

b) Der ZV hat die ihm angeschlossenen 16 Landesinnungsverbände im Februar 2015 gebeten, ihm mit einem Fragebogen konkrete Probleme mit dem Mindestlohn zu übermitteln. Die im Februar und März 2015 eingegangenen Rückmeldungen von Landesinnungsverbänden und Mitgliedsbetrieben zeigten, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im betrieblichen Alltag gravierende Belastungen mit sich gebracht hat. In den Rückmeldungen wurde von **Entlassungen und Betriebs- und Filialschließungen infolge des Mindestlohngesetzes** berichtet. Die Erhebung ergab, dass infolge des Mindestlohngesetzes bundesweit bis März 2015 - vor allem in ländlichen und strukturschwachen Regionen in Ost-, aber auch in Westdeutschland -

- 10 Bäckereien geschlossen wurden,
- 33 Filialen geschlossen wurden,
- 117 Beschäftigte entlassen wurden,
- in absehbarer Zeit mindestens 4 weitere Betriebs- und 10 Filialschließungen geplant waren, von denen voraussichtlich 55 Beschäftigte betroffen waren (zu den Einzelheiten siehe unten unter 4 a).

c) Aus **Mecklenburg-Vorpommern** wurde dem ZV berichtet, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Personalkosten vieler Betriebe erheblich erhöht hat. Eine vom Landesinnungsverband des Bäcker- und Konditorenhandwerks Mecklenburg-Vorpommern durchgeführte Erhebung hat ergeben, dass am 1.1.2015 (Einführung des gesetzlichen Mindestlohns), aber auch in den Jahren danach die **Personalkostenquote** in Betrieben des Bäckerhandwerks **stark angestiegen** ist (im Durchschnitt in den Jahren 2014 bis 2017 von 39,6 Prozent auf 47,7 Prozent - bei kleinen Handwerksbetrieben teilweise noch deutlicher).

d) Aus **Bayern** wurde dem ZV dagegen berichtet, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns für die Betriebe des bayerischen Bäckerhandwerks nur in beschränktem Maße eine direkte Auswirkung gehabt hat. Aufgrund der tarifvertraglichen Situation lagen dort vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Löhne und Gehälter nur weniger Mitarbeiter unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde. Eine Lohnanpassung war lediglich bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erforderlich, die über keinerlei Ausbildung verfügten und lediglich Hilfsarbeiten ausübten. Einige Mitgliedsbetriebe berichteten, dass sie statt einer Anhebung der Löhne dieser Beschäftigten beabsichtigen, solche Personen nicht mehr zu beschäftigen.

Darüber hinaus wurde dem ZV aus Bayern berichtet, dass **Arbeitsverhältnisse mit körperlich oder geistig behinderten Menschen**, deren Beschäftigung zwar betriebswirtschaftlich nicht auskömmlich war, aber aufgrund der sozialen Motivation der Betriebsinhaber/innen bestanden, durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mehrheitlich beendet werden mussten. Der gesetzliche Mindestlohn hat somit im bayerischen Bäckerhandwerk keine positive Wirkung für die Vergütung der Beschäftigten gezeigt, sondern vielmehr den Schwächsten der Gesellschaft geschadet.

e) Das Bäckerhandwerk bedauert, dass der gesetzliche **Mindestlohn auch für Personen** gilt, **die keinerlei Berufsausbildung durchlaufen haben**. Hierdurch werden junge Menschen **motiviert, statt einer zukunftsorientierten Ausbildung eine niedrig bezahlte Tätigkeit zu wählen**. Mittelfristig schaden sie sich dadurch jedoch selbst und dem gesamten Arbeitsmarkt. Notwendig wäre die Beschränkung des gesetzlichen Mindestlohns auf solche Personen gewesen, die eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen oder mindestens absolviert haben.

f) Grundsätzlich hat die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns das über Jahrzehnte erprobte **Zusammenwirken der Sozialpartner** belastet und tiefgreifend gestört. Allein die Sozialpartner kennen die Situation der Branche in allen Facetten. Sie sind aufgrund ihres tatsächlichen und praktischen Einblicks in die betriebliche Realität in der Lage, die Auswirkungen von tariflichen Mindestlöhnen abzuschätzen. Der gesetzliche Mindestlohn stellt ein nicht hinnehmbares Eindringen der Politik in die Selbstverwaltung der Wirtschaft und einen **Eingriff in die Tarifautonomie** dar – zwei grundrechtsgleiche Rechte, auf denen das gesamte System der Sozialen Marktwirtschaft basiert – wenn praxisfern gleichsam am „grünen Tisch“ Löhne festgelegt werden. Es steht zu befürchten, dass dies nur der erste Bruch mit fundamentalen Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft war und die Rolle der Sozialpartner auf lange Sicht nachhaltig geschwächt wird.

2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

2.a. Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten

Zum 01.01.2017 lag **in den meisten Tarifverträgen bzw. Tarifempfehlungen des Bäckerhandwerks** die **unterste Vergütungsstufe über 8,84 Euro**. Lediglich in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen bestanden zu diesem Zeitpunkt Tarifverträge bzw. Tarifempfehlungen, die einzelne Entgelte unter 8,84 Euro vorsahen und damit zum 01.01.2017 aufgehoben wurden.

2. d. Einhaltung des Mindestlohns

In den ersten Monaten nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kam es in einigen Regionen des Bundesgebietes (u.a. in Bayern und im Rheinland) zu sehr unerfreulichen Situationen bei den **Kontrollen durch den Zoll.** Der Zoll führte in dieser Zeit in Unternehmen des Bäckerhandwerks unangekündigte, stichprobenweise, verdachtsunabhängige Kontrollen bezüglich der Einhaltung des Mindestlohns durch. Berichten von Betrieben zufolge erschienen die Zollbeamten dabei bewaffnet und in Dienstkleidung, nahmen lt. Darstellung der betroffenen Unternehmen keine größere Rücksicht auf den laufenden Geschäftsbetrieb und befragten Mitarbeiter/innen in Gegenwart von Kunden nach ihrem Gehalt. Mitarbeiter/innen wurden durch das Auftreten des Zolls völlig verunsichert. Unternehmer fühlten sich durch das Auftreten des Zolls kriminalisiert und unter Generalverdacht gestellt (vgl. Artikel aus der Süddeutschen Zeitung vom 24.03.2015, S.1). Der Zentralverband des Bäckerhandwerks beschwerte sich wegen des Auftretens des Zolls in zwei Fällen beim Bundesministerium der Finanzen (BMF). Seither ist dem Zentralverband des Bäckerhandwerks von keinen weiteren, nennenswerten Zwischenfällen bei Zollkontrollen mehr berichtet worden.

Die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften muss kontrolliert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Vermeidbar wäre es jedoch gewesen, dass bei den Mitarbeiter/innen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht bekannt war, für welche Branchen und für welche Art der Mischbetriebe welche gesetzlichen Anforderungen bestehen. In Bayern konnte erst im direkten Dialog mit der Leitungsebene der FKS geklärt werden, dass Betriebe des Bäckerhandwerks in der Regel keine Betriebe des Gaststättengewerbes sind. Hier wäre es unmittelbare Aufgabe des BMF gewesen, die eigenen Mitarbeiter/

-innen vorher zu schulen. Dass Verkaufsstellen des Bäckerhandwerks gelegentlich fälschlicherweise für Betriebe des Gaststättengewerbes gehalten werden, war dem BMF bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bekannt.

2. e. Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Arbeitgeberleistungen

Es ist nicht auszuschließen, dass auch im Bäckerhandwerk (wie in anderen Branchen) freiwillige Leistungen, wie z. B. Tankgutscheine oder Jahressonderzahlungen gestrichen wurden.

3. Auswirkungen des Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

3. a. Kosten und 3. f. Veränderung von Wettbewerbsparametern

a) Der **bürokratische Aufwand für Unternehmen** ist in den letzten Jahren gewachsen und trifft Handwerksbetriebe unverhältnismäßig stark. Punktuelle Entlastungen in der letzten Legislaturperiode wurden durch neue Regulierungen kompensiert bzw. übertroffen. Der Abbau ständig zunehmender Bürokratie bleibt eine der drängendsten Staatsaufgaben.

Die Einführung des Mindestlohns hat in vielen Unternehmen zu einer **Erhöhung der Bürokratielast** geführt:

aa) Nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) hat der Arbeitgeber für geringfügig Beschäftigte **erhöhte Dokumentationspflichten** zu beachten: Er muss Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit der Minijobber aufzeichnen.
Der dadurch erforderlich gewordene Bürokratieaufwand für Minijobarbeitsverhältnisse wird von vielen Mitgliedsbetrieben als unverhältnismäßig hoch angesehen. Wir haben im Rahmen der o.g. Erhebung im Februar 2015 abgefragt, wie groß nach Einschätzung der Betriebe der zeitliche Aufwand pro Monat ist, der zur Erfüllung des Mindestlohngesetzes aufgewendet werden muss. Ergebnis: Je nach Betriebsgröße schwanken die Angaben zwischen einer zweistelligen Stundenzahl bis 2 Stunden je Monat.
Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, dass die Betriebe des Bäckerhandwerks nicht nur o.g. Arbeitszeitaufzeichnungen führen müssen, sondern bereits zahlreiche andere Nachweis- und Informationspflichten erfüllen müssen. Insgesamt ergibt sich eine Vielzahl von zu beachtenden Nachweis- und Informationspflichten, die viele unserer Mitgliedsbetriebe an die Grenze des Leistbaren führt und vielfach als überbordende Bürokratie wahrgenommen wird.

Die Dokumentationspflichten für Minijobber sollten daher aus dem Gesetz gestrichen werden. Wenn in einem Betrieb, was in der Regel der Fall sein wird, Dienstpläne geführt werden und auf Basis dieser Dienstpläne eine monatliche Lohnabrechnung erfolgt oder wenn alternativ ein schriftlicher Arbeitsvertrag vorliegt, in dem die monatliche Arbeitszeit festgehalten ist, sollte dies genügen.

bb) Nach dem MiLoG müssen die o.g. Arbeitszeitaufzeichnungen spätestens bis zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertages aufgezeichnet werden und zwei Jahre aufbewahrt werden.
Nach Rückmeldungen von Mitgliedsbetrieben führt dies insbesondere in kleinen und mittelständischen Betrieben häufig dazu, dass die Betriebsinhaber/innen am Wochenende im Büro sitzen und die Arbeitszeitaufzeichnungen erstellen oder kontrollieren, da dies „unter der Woche“ aus Zeitgründen häufig nicht möglich ist. Dies läuft für viele Betriebsinhaber/innen praktisch auf einen Zwang hinaus, sich Woche für Woche am Wochenende um das Thema Arbeitszeitaufzeichnungen zu kümmern. Wird von dem/der Betriebsinhaber/in dabei festgestellt, dass eine Aufzeichnung unvollständig ist oder von den Mitarbeiter/innen noch nicht weitergeleitet wurde, kann bereits eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 21 Abs.1 Nr.7 MiLoG erfüllt sein. Gerade KMU werden hier unseres Erachtens vom Gesetzgeber unnötig und unangemessen der Gefahr von Ordnungswidrigkeiten ausgesetzt.

Zur Entlastung der Betriebe würde es beitragen, wenn die Arbeitszeitaufzeichnungen wenigstens nicht bereits zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertag vorliegen müssten. Die

Aufzeichnungsfrist sollte auf einen Monat verlängert werden - es sollte eine monatliche Erfassung im Zusammenhang mit der monatlichen Lohnabrechnung ausreichen.

b) Zum Teil ist regional die **Personalkostenquote** in Betrieben des Bäckerhandwerks stark angestiegen. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziff. 1. c.

4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“)

4. a. Auf- und Abbau von Beschäftigung

a) Der ZV hat die ihm angeschlossenen Landesinnungsverbände im Februar 2015 gebeten, ihm mit einem Fragebogen konkrete Probleme mit dem Mindestlohn zu übermitteln. In den Rückmeldungen wurde von Landesinnungsverbänden und Mitgliedsbetrieben von **Entlassungen und Betriebs- und Filialschließungen infolge des Mindestlohngesetzes** berichtet. Die Erhebung, die bis zum März 2015 durchgeführt wurde, ergab im Einzelnen:

Infolge des Mindestlohngesetzes

1. wurden in **Mecklenburg-Vorpommern**:
   - Bäckereien geschlossen: 3,
   - Filialen geschlossen: 4,
   - entlassen: 11 Beschäftigte,
   - waren in absehbarer Zeit Filial- oder Betriebsschließungen geplant, von denen voraussichtlich 10 Beschäftigte betroffen sind.

2. wurden in **Sachsen-Anhalt**:
   - Bäckereien geschlossen: 4,
   - Filialen geschlossen: 13,
   - entlassen: 26 Beschäftigte,
   - waren in absehbarer Zeit Filial- oder Betriebsschließungen geplant, von denen voraussichtlich 6 Beschäftigte betroffen sind.

3. wurden in **Thüringen:**
   - Bäckereien geschlossen: 1,
   - Filialen geschlossen: 4,
   - entlassen: 24 Beschäftigte.

4. wurden in **Sachsen:**
   - Filialen geschlossen: 4,
   - entlassen: 6 Beschäftigte,
   - waren in absehbarer Zeit 8 Filialschließungen geplant.

5. wurden in **Schleswig-Holstein:**
   - Beschäftigte entlassen: 3 Beschäftigte,
   - waren in absehbarer Zeit Filial- oder Betriebsschließungen geplant, von denen voraussichtlich 21 Beschäftigte betroffen sind.

6. wurden in **Niedersachsen:**
   - Beschäftigte entlassen: 3 Beschäftigte,
   - waren in absehbarer Zeit Schließungen geplant.

7. wurden in **Nordrhein-Westfalen**:

- entlassen: 5 Beschäftigte,
- waren in absehbarer Zeit 4 Betriebsschließungen geplant.

8. wurden im **Saarland**:

- Bäckereien geschlossen: 2,
- Filialen geschlossen: 2,
- entlassen: 10 Beschäftigte,
- waren in absehbarer Zeit 2 Filialschließungen geplant.

9. wurden in **Baden:**

- Filialen geschlossen: 6,
- entlassen: 19 Beschäftigte,
- waren in absehbarer Zeit Filial- oder Betriebsschließungen geplant, von denen voraussichtlich 18 Beschäftigte betroffen sind.

Dem ZV ist berichtet worden, dass es zwischenzeitlich zu weiteren Schließungen von Bäckereien infolge des Mindestlohngesetzes gekommen ist.

In mehreren Stellungnahmen hatte der ZV im Jahr 2014 die Besorgnis geäußert, dass die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 € „auf einen Schlag“ und ohne Differenzierung zum 01.01.2015 erhebliche zusätzliche und von vielen Handwerksbetrieben nicht mehr zu tragende Kosten verursachen würde und in der Folge insbesondere in strukturschwachen Regionen Entlassungen und Betriebsschließungen zu befürchten sind. Die o.g. Erhebung zeigt, dass die Belastungsgrenze vieler Betriebe hierdurch überschritten wurde.

b) Die Einführung des Mindestlohns hat den **Fachkräftemangel verschärft**, wie sich aus folgendem ergibt:

In Handwerksbäckereien sind nach wie vor viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Verkauf auf Basis eines Minijobs beschäftigt.

Der ZV hat den Mitgliedsbetrieben im Herbst 2014 im Hinblick auf das MiLoG empfohlen zu prüfen, ob sich geringfügige Beschäftigung betriebswirtschaftlich noch lohnt. Bei Minijobbern, die mit einer vertraglich festen Stundenzahl beschäftigt werden, hat der ZV angeregt, die Arbeitsverträge anzupassen, damit im Zuge der Geltung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1.1.2015 die Geringfügigkeitsgrenze von 450,00 € nicht überschritten wird; der ZV hatte darauf hingewiesen, dass es sich alternativ dazu je nach Einzelfall empfehlen kann, diese Arbeitsverhältnisse in die sog. „Gleitzone“ zu überführen; der ZV hat die Mitgliedsbetriebe darauf hingewiesen, dass in beiden Fällen entsprechende Gespräche mit den Arbeitnehmern geführt und Änderungsvereinbarungen abgeschlossen werden müssen.

In der betrieblichen Praxis hat sich in der Folge als großes **Problem** herausgestellt, dass **nur wenige Minijobbeschäftige bereit** sind, **in ein Midijobarbeitsverhältnis oder voll sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis zu wechseln.** Wie uns aus dem Kreis unserer Landesverbände wiederholt mitgeteilt worden ist, sind zahlreiche Mitgliedsunternehmen bei der Umstellung von Minijobs auf Midijobs gescheitert, da die Arbeitnehmer/innen dies verweigern. Hintergrund ist, dass bei dem Übergang vom Minijob zum Midijob zwar die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen abgefedert ist, nicht jedoch im Bereich der Steuerabgaben. Dies führt z. B. zu dem Ergebnis, dass eine Arbeitnehmerin bei der meist anzutreffenden Steuerklasse V statt 52,88 Stunden für eine Vergütung in Höhe von EUR 449,52 netto im Minijob - im Midijob eine Arbeitsleistung/Monat in Höhe von 70,76 Stunden erbringen muss. Diese Differenz (im Beispiel von 17,88 Stunden für das gleiche Nettoentgelt) ist nicht vermittelbar und auch rechtlich fragwürdig. Sie kann wohl kaum als Anreiz zum Wechsel in den Midijob verstanden werden.

Im Folgenden sind viele Minijobbeschäftige bei ihrem Minijob geblieben, leisten aber nun für das gleiche Arbeitsentgelt weniger Arbeitsstunden. Betriebe mußten und müssen in der Folge zum Ausgleich der weniger geleisteten Arbeitsstunden neue Mitarbeiter/innen suchen, was in Zeiten zunehmenden Fachkräftemangels eine Herausforderung darstellt.

Aufgrund der o.g. Problematik ist absehbar, dass für viele Mitgliedsbetriebe in Zukunft nicht mehr genug Arbeitskräfte vorhanden sein werden, wenn nicht neue Impulse von Seiten der Politik ausgehen, damit bei den Mitarbeiter/innen die Bereitschaft steigt, in den Midijob oder in ein vollversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Es wird für die Zukunft für unser Handwerk überlebensnotwendig sein, dass mehr Mitarbeiter/innen bereit sind, in den Midijob oder in eine vollversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln.

Wir bringen daher nochmals unsere schon mehrfach vorgetragene **Forderung** vor, über steuerliche Anreize für einen Wechsel in den Midijob nachzudenken. Wir regen an, zusätzlich zu der sozialversicherungsrechtlichen Gleitzonenregelung auch eine **steuerrechtliche Gleitzonenregelung einzuführen**. Flankierend dazu könnte eine Kampagne der Bundesregierung erfolgen, die für den Wechsel in den Midijob wirbt. Unter dem Strich dürften Arbeitnehmer/innen, Arbeitgeber und der Staat von einer solchen Vorgehensweise massiv profitieren. Zudem würde der Mindestlohn gerechter werden, denn zurzeit profitieren nur die geringfügig Beschäftigten massiv vom Mindestlohn - das kann nicht das Ziel des Gesetzgebers gewesen sein.

4. b. Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen:

Was die Beschäftigungs- und Einstellungschancen bestimmter Personengruppen betrifft, wurde immer wieder von Betrieben berichtet, dass der **Mindestlohn bei Flüchtlingen in den ersten sechs Monaten der Einarbeitung** nicht gerechtfertigt ist, weil häufig Sprachprobleme – trotz absolvierter Sprachkurse – eine erfolgreiche Integration in den Betrieb verhindern. Der Umstand, dass es von der Arbeitsagentur unter Umständen Zuschüsse für diese Flüchtlinge gibt, ändert daran nichts, weil es zum einen zeitaufwändig ist, die Zuschüsse zu erhalten, zum anderen wird darüber berichtet, dass es auch bei anderen ungelernten Mitarbeiter/innen zu Unverständnis und einem schlechten Betriebsklima führt, wenn für alle eine Bezahlung nach dem Mindestlohn vorgenommen wird, obwohl die Einarbeitung von Flüchtlingen viel aufwändiger ist.

4. e. Regelung für Praktikanten (§ 22 Abs.1 MiLoG)

Wir nehmen zur Regelung für die Praktika Stellung. Hier stellt sich in der betrieblichen Praxis oft das Problem, dass zwischen Schulabschluss und Beginn der Ausbildung eine mehrmonatige Unterbrechung liegt, die von manchen für ein Praktikum genutzt wird. Hier ist es den jungen Menschen aber nicht zu vermitteln, dass sie in einem Praktikum – obwohl sie über keinerlei Kenntnisse verfügen – den Mindestlohn erhalten, in der anschließend beginnenden Ausbildung aber dann deutlich weniger verdienen. Dies führt nach Aussage einiger Betriebe dazu, dass sie die in Frage kommenden jungen Leute nicht als Praktikanten eingestellt haben – mit der Konsequenz, dass sie sich dann bis zum Beginn der Ausbildung arbeitssuchend gemeldet haben. Diese Situation ist sowohl für die angehenden Auszubildenden als auch für die Betriebe äußerst unbefriedigend.

4. f. Auswirkungen auf das (betriebliche Lohngefüge)

Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziff. 1. a.

Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e.V.

Berlin, 2. März 2018

gez. Michael Wippler
Präsident

gez. Daniel Schneider
Hauptgeschäftsführer

Impressum:

Mindestlohnkommission
c/o Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
Nöldnerstraße 40-42
10317 Berlin
Tel. 030 51548 4194
geschaeftsstelle@mindestlohn-kommission.de
Internet: www.mindestlohn-kommission.de
Druck: Bonifatius GmbH Druck-Buch-Verlag, 33042 Paderborn

Zitiervorschlag
Mindestlohnkommission (2018): Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.