

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

## Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Gewerkschaft der Polizei - Bezirksgruppe Zoll .....	5
Handelsverband Deutschland e.V. ....	7
Zentralverband des Deutschen Handwerks .....	11
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände .....	16
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	20
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung .....	25
Prof. Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf .....	32
Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn .....	36
Prof. Dr. Stefan Sell, Remagen.....	42
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Sozialverband VdK Deutschland e. V. ....	50

## Mitteilung

Berlin, den 13. September 2018

**Die 15. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 24. September 2018, 13:00 Uhr bis ca. 14:30 Uhr 10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1 Paul-Löbe-Haus, 4.900**

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

Sitzungssaal  
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69  
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

**Achtung!**  
**Abweichende Sitzungszeit!**  
**Abweichender Sitzungsort!**

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Einziger Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

- a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen**

**BT-Drucksache 19/96**

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Kultur und Medien

- b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Mindestlöhne wirksam kontrollieren**

**BT-Drucksache 19/1828**

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

- c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben**

**BT-Drucksache 19/1829**

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen**

**BT-Drucksache 19/975**

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke, MdB  
Vorsitzender

**Liste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 24. September 2018, 13.00 – 14.30 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund

Gewerkschaft der Polizei, Bezirksgruppe Zoll

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Handelsverband Deutschland

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn

Prof. Dr. Stefan Sell, Remagen

Prof. Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)96

11. September 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018, 13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

### Gewerkschaft der Polizei - Bezirksgruppe Zoll

Der Antrag (**Drucksache 19/96**), den Mindestlohn auf 12 Euro zu erhöhen, wird insofern begrüßt, dass die Gewerkschaft der Polizei (GdP) – Bezirksgruppe Zoll – jede Maßnahme begrüßt, die geeignet ist, die Arbeitsbedingungen, insbesondere hinsichtlich des Lohns, zu verbessern. Dennoch steht die GdP diesem Antrag im Konkreten kritisch gegenüber. Zur Anpassung des Mindestlohns hat die Bundesregierung eine ständige Mindestlohnkommission berufen. Diese prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, welcher Mindestlohn zu einem angemessenen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beiträgt und faire und funktionierende Wettbewerbsbedingung ermöglicht und Beschäftigung nicht gefährdet. Wir gehen davon aus, dass die Kommission dieser Aufgabe kompetent und gewissenhaft nachkommt. Eine nunmehr beabsichtigte sprunghafte Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro müsste mit einer unverzüglich deutlichen Erhöhung des Kontrollaufwandes einhergehen, was derzeit nicht möglich wäre. Passt das nicht, würde das zu Verwerfungen am Markt führen, da Unternehmen, die den Mindestlohn nicht zahlen, enorme Wettbewerbsvorteile hätten.

Die Forderung nach einer Geltung des Mindestlohns für alle Arbeitnehmer (**Drucksache 19/1829 und 19/975**) muss differenziert betrachtet werden. Natürlich kann es gewichtige Gründe für Ausnahmen von der Regel geben. Ausnahmen sollten aber nicht die Regel werden. Aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei (GdP) – Bezirksgruppe Zoll – ist festzustellen, dass Ausnahmeregelungen immer wieder zur Verschleierung von Mindestlohnverstößen missbraucht werden. Da solche Sachverhalte im Kontrollalltag nur schwer und zeitaufwendig aufzuklären sind, sollte mit Ausnahmen sehr restriktiv umgegangen werden.

Eine Dokumentationspflicht des Arbeitgebers für jede Stunde Arbeit (**Drucksache 19/1828**) würde die Kontrolle des Mindestlohns tatsächlich erheblich erleichtern. Stundenaufzeichnungen sind wichtige Erkenntnisquellen. Wenn diese Angaben fehlen, fehlen auch erhebliche Ermittlungsansätze bei der Verfolgung von Zuwiderhandlungen auf dem Arbeitsmarkt.

Insoweit (**Drucksache 19/1828**) berichtet wird, dass aus Zuschriften der Beschäftigten der FKS hervorgeht, dass selbst die Betriebe nicht kontrolliert werden können, wo konkrete Hinweise auf Mindestlohnverstöße vorliegen, so kann das bestätigt werden. Auch der GdP liegen derartige Hinweise aus dem Kreis der Mitglieder vor.

Bei Einführung des Mindestlohns sind der FKS 1.600 zusätzliche Planstellen für Beamte zugestanden worden, die aus den Reihen der frisch ausgebildeten Anwärterinnen und Anwärter aufgefüllt werden sollten. Zugleich wurde im Jahr 2014, kurz vor dem Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes, die sogenannte „Neuausrichtung der FKS“ durch das Bundesministerium der Finanzen veranlasst. Dabei wurden die Einheiten der FKS, die bisher im Streifen dienst, sowohl präventiv als auch repressiv tätig waren, den Ermittlungseinheiten zugeschlagen. Die damalige Abschaffung gerade der Einheiten, die für die Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt – und damit auch für die Kontrollen des Mindestlohnes – prädestiniert waren, bedeutete praktisch in weiten Teilen Deutschlands die Einstellung des regelmäßigen Streifen- und Kontrolldienstes. Aufgrund dessen sind dann auch die Kontrollzahlen dramatisch eingebrochen. In der Folge haben die von der Umorganisation betroffenen Mitarbeiter die FKS in großer Zahl verlassen. Mit diesem Personalabgang ist zugleich viel von dem Fachwissen verloren gegangen, das in jahrelanger Praxis zuvor bei Kontrollen erworben wurde. Trotz Zuführung vieler neuer junger Kolleginnen und Kollegen ist die Anzahl der in der FKS dienstverrichtenden Beamtinnen und Beamten nicht im entsprechend beabsichtigten Rahmen gewachsen.

Die Forderung, die Planstellen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit erheblich aufzustocken (**Drucksache 19/1828 und 19/975**), löst das Problem mangelnder Qualität und Quantität nicht allein. Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass ein bloßes Mehr an Personal in der FKS nicht ausreicht. Natürlich wird die Effizienz von Kontrollen auch durch die Quantität der Kontrollen definiert. Für die Häufigkeit der Kontrollen ist die Anzahl der eingesetzten Beamtinnen und Beamten ein bestimmender Faktor. Mehr Personal in unzureichenden Strukturen wird aber nicht das Ergebnis bringen, dass man sich erhofft. Geht man die Strukturen nicht an, so verschenkt man ein erhebliches Potential zur Optimierung dieser Aufgabe.

Neben mehr Personal wäre vielmehr notwendig, den Zoll hinsichtlich seiner vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdienste, wozu auch unstrittig die FKS gehört, neu aufzustellen und strategisch anders auszurichten. Die Bündelung und Aufstockung aller vollzugspolizeilichen Einheiten im Zoll, würde nachhaltig zu einer wirksameren Bekämpfung der Steuer-, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktkriminalität sowie der Geldwäsche und

des Schmuggels führen. Bisher ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (als quasi eigenständige „Behörde“) ein im Zoll von den übrigen vollzugspolizeilichen Einheiten getrennt geführter Kontroll- und Ermittlungsdienst und unterhält personal- und kostenintensive Parallelstrukturen. Jeder einzelne Angehörige im vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdienst könnte wesentlich effektiver sein, würde er organisatorisch, rechtlich und ausstattungstechnisch eine dem Auftrag angemessene und dienstlich gemeinsam genutzte Infrastruktur mit den dann auch möglichen wechselseitigen personellen und sachlichen Unterstützungen und gemeinsamen Melde- und Befehlswegen vorfinden. Dies ist zurzeit nicht der Fall.

Wenn der Zoll - und insbesondere auch die FKS - in Zukunft seinen Aufgaben optimal gerecht werden soll, muss die strategische Ausrichtung, die Methodik, die Präsenz in der Fläche, die Organisation und die effektive Bündelung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie die weitere Qualifikation des Personals deutlich verbessert werden und sich an die übliche Aufbauorganisation der übrigen Polizeibehörden des Bundes und der Länder anpassen. Die FKS muss durch den nötigen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdruck die Kriminalität auf dem Arbeitsmarkt wirksam bekämpfen. Im § 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz wird die Intensivierung der Bekämpfung von Schwarzarbeit als zentrales Ziel gesetzlich normiert. Das Gesetz formuliert damit unmissverständlich einen deutlichen polizeilichen Auftrag („Intensivierung der Bekämpfung der Kriminalität“). Das erscheint aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei angesichts einer wachsenden Arbeitsmarktkriminalität auch dringend geboten. Die Überwachung des Mindestlohns und anderer Beschäftigungsschutzvorschriften sowie der Vorschriften zur Sicherung der Sozialsysteme gewährleistet einen fairen Arbeitsmarkt, sichere Sozialsysteme sowie die erforderlichen Steuereinnahmen und verhindert üble Ausbeutungsstrukturen, moderne Sklaverei, Menschenhandel und die Möglichkeit, sich an den Beschäftigten und am Staat maßlos illegal zu bereichern. Der soziale Bundesstaat des Artikels 20 Absatz 1 des Grundgesetzes findet auch in dieser Aufgabe seine ganz praktische Entsprechung.

Die GdP fordert deshalb, alle vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdienste des Zolls (also auch die FKS) unter dem Dach des Zollkriminalamtes zur Bekämpfung von Steuer-, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktkriminalität sowie Geldwäsche und Schmuggel zu bündeln und diese Behörde mit 2.000 zusätzlichen Kontrollbeamten und 1.000 zusätzlichen Fahndungs- und Ermittlungsbeamten auszustatten. Damit wären auch die notwendigen, flächendeckenden und rund um die Uhr (24/7) durchzuführenden Kontrollen, Fahndungen und Ermittlungen durch den Zoll gewährleistet.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 19(11)98**

12. September 2018

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

**Handelsverband Deutschland e.V.****I. Einleitung**

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von 510 Milliarden Euro jährlich.

Das derzeit gute gesamtwirtschaftliche Umfeld und die insgesamt positive Entwicklung am Arbeitsmarkt kompensieren und überlagern mögliche negative Auswirkungen der Mindestlohneinführung. Forderungen nach einer pauschalen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns sind strikt abzulehnen. Es droht eine Überforderung der Arbeitgeber, außerdem käme es zu einem erneuten Eingriff in die Tarifautonomie.

**II. Grundsätzliche Position des HDE**

In der Einzelhandelsbranche ist in den letzten Jahren eine erfreuliche Beschäftigungsentwicklung zu verzeichnen. Dies ist allerdings kein Beleg dafür, dass der Mindestlohn der Beschäftigung nicht geschadet hat. Vielmehr stellt sich die Frage, ob sich die Be-

schäftigungssituation und die Geschäftslage der Unternehmen ohne Mindestlohn nicht noch besser entwickelt hätten. Festzustellen ist, dass der Stellenaufbau im Einzelhandel ausschließlich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stattfindet, die Zahl der geringfügig Beschäftigten in der Branche ist hingegen seit Jahren rückläufig. Das zeigen die Zahlen des Statistischen Bundesamts.

Dennoch hat der Mindestlohn die Handelsunternehmen über höhere Löhne und zusätzlichen bürokratischen Aufwand erheblich belastet und dadurch die Arbeitskosten erhöht. Steigende Lohnkosten konnten zu einem Teil aus den Unternehmensgewinnen heraus finanziert werden, zum anderen Teil in Form höherer Preise an den Verbraucher weitergegeben werden. Höhere Preise für Produkte sind in einem guten konjunkturellen Umfeld mit weitgehend stabilen Verbraucherpreisen und steigenden Realeinkommen leichter am Markt durchsetzbar. Sollten die Preise aufgrund der ab dem 01.01.2019 vorgesehenen Mindestlohnerhöhung in zwei Stufen stärker angehoben werden müssen, könnte es zu einer sinkenden Nachfrage kommen.

Im Bereich der Beschäftigten im Einzelhandel, die nach Tarifvertrag vergütet werden, hatte die erstmalige Einführung des Mindestlohns zum 01.01.2015 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 Mindestlohns zum 01.01.2017 auf 8,84 Euro lag der rechnerische Stundenlohn der untersten Vergütungsgruppe in einigen Tarifgebieten des deutschen Einzelhandels unterhalb dieses Niveaus, so dass der gesetzliche Mindestlohn damit faktisch in tarifliche Regelungen eingegriffen hat. Hierdurch wurde ein Anpassungsdruck auf das tarifliche Lohngefüge ausgeübt. In der Tarifrunde 2017 musste die unterste Vergütungsgruppe in diesen Tarifgebieten auf mindestens 8,84 Euro angehoben werden. Auch die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 01.01.2019 bzw. 01.01.2020 greift wieder in die tariflichen Vergütungsregelungen einiger Tarifgebiete ein, so dass auch in der Tarifrunde 2019 eine entsprechende Anpassung der untersten Vergütungsgruppe erforderlich ist, die erneut zu einem Anpassungsdruck auf die gesamte Entgelttabelle führen wird.

### III. Im Einzelnen

#### A. „Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen“ (BT-Drs. 19/96) Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 22.11.2017

Die Forderung nach einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro brutto je Zeitstunde ist abzulehnen.

Die Mindestlohnkommission hat am 26.06.2018 über die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns entschieden. Danach wird der Mindestlohn mit Wirkung ab dem 01.01.2019 auf 9,19 Euro und ab dem 01.01.2020 auf 9,35 Euro brutto je Zeitstunde festgesetzt. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Anpassung des Mindestlohns an der nachlaufenden Tariflohnentwicklung. Als Grundlage für die Berechnung der nachlaufenden Tariflohnentwicklung stützt sich die Mindestlohnkommission auf den Tarifindex des Statistischen Bundesamts. Politische Forderungen nach einer pauschalen Anhebung des Mindestlohns pro Stunde sind fehl am Platz und werden vom HDE strikt abgelehnt, sonst besteht die konkrete Besorgnis, dass die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns von den Parteien für den Wahlkampf instrumentalisiert wird. Zudem ist die Gefahr einer Überforderung insbesondere der klein- und mittelständischen Arbeitgeber des Einzelhandels zu groß.

Hinzu kommt, dass nach dem Bericht der Mindestlohnkommission (2016) rund 4 Mio. Beschäftigte von der erstmaligen Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen gewesen sind. 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 Tarifröhne, die

durch den Mindestlohn unmittelbar verdrängt wurden, so dass an dieser Stelle ein Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte 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 Tarifröhne 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 darüberliegenden Lohngruppen führt. Durch die weitere Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ab dem 01.01.2019 bzw. 01.01.2020 (s. o.) wird sich dieser Effekt noch weiter verstärken.

#### B. „Mindestlohn wirksam kontrollieren“ (BT-Drs. 19/1828) Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 24.04.2018

Dem HDE liegen für den Einzelhandel 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 umfangreiche 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.

### C. „Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben“

**(BT-Drs. 19/1829) Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 24.04.2018**

Der Mindestlohn darf den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht verschließen. Daher dürfen insbesondere die bestehenden Ausnahmeregelungen im Mindestlohngesetz (MiLoG) für Langzeitarbeitslose während der ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung sowie für Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung nicht in Frage gestellt werden. Es ist dringend erforderlich, Anreize für Arbeitgeber zu schaffen, diesen besonders benachteiligten Personengruppen einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose in § 22 Abs. 4 MiLoG von sechs auf zwölf Monate verlängert werden. Bei einem Wegfall der bestehenden Ausnahmeregelungen ist dagegen zu befürchten, dass es für die Unternehmen aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht mehr möglich sein wird, die betroffenen Personenkreise zu beschäftigen. Aus diesem Grund wäre auch die Einführung einer weiteren gesetzlichen Ausnahmeregelung für Geflüchtete zu begrüßen.

### D. „Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen“

**(BT-Drs. 19/975) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 28.02.2018**

#### 1. Stimmrecht in der Mindestlohnkommission

Die Mindestlohnkommission besteht nach § 4 Abs. 2 MiLoG aus einem Vorsitzenden bzw. einer Vorsitzenden, sechs stimmberechtigten Mitgliedern sowie zwei beratenden wissenschaftlichen Mitgliedern. Das Gesetz sieht aus gutem Grund nicht vor, dass den beratenden wissenschaftlichen Mitgliedern ein Stimmrecht zusteht. Letztendlich sind es die Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die unmittelbar von den Auswirkungen einer Mindestlohnanpassung betroffen werden, so dass die Sozialpartner auch diejenigen sein sollten, denen die Entscheidung über die jeweilige Mindestlohnanpassung obliegt.

#### 2. Kriterien und Verfahren für die Mindestlohnanpassung

Gemäß § 9 Abs. 2 MiLoG prüft die Mindestlohnkommission heute im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung. Als Grundlage für die Berechnung der nachlaufenden Tarifentwicklung stützt sich die Mindestlohnkommission auf den Tarifindex des Statistischen Bundesamts. Dabei ist die Tarifentwicklung als Ausgangspunkt einer Gesamtabwägung sehr sinnvoll, weil die Sozialpartner im Rahmen der tarifvertraglichen Lohnfindung ja gerade die Belange der Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen sowie Beschäftigungsaspekte berücksichtigen. Die Orientierung bei der Anpassung

des gesetzlichen Mindestlohns an der Tarifentwicklung ist daher in aller Regel dazu geeignet, die im Gesetz genannten Kriterien zu erfüllen. Eine Erweiterung der gesetzlichen Kriterien in § 9 Abs. 2 MiLoG um eine ausdrückliche Formulierung, dass der Mindestlohn vor Armut schützen soll, ist daher überflüssig und würde eines von mehreren Kriterien der Lohnfindung unangemessen hervorheben.

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 MiLoG hat die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre über Anpassungen der Höhe des Mindestlohns zu beschließen. Die Vorbereitung dieser Entscheidung in der Mindestlohnkommission ist aufwendig, so dass dieses Verfahren nicht jedes Jahr durchgeführt werden kann. So findet beispielsweise vorab eine schriftliche Anhörung von Branchenverbänden und weitere Interessengruppen bezüglich der Auswirkungen der letztmaligen Mindestlohnanhebung statt, die dann auch entsprechend ausgewertet werden muss, damit die Ergebnisse in der Gesamtabwägung berücksichtigt werden können. Darüber hinaus benötigen Unternehmen in der Regel auch Kalkulationssicherheit für einen längeren Zeitraum als ein Jahr. Dies ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass die meisten Tarifverträge heutzutage über eine Laufzeit von 24 Monaten abgeschlossen werden.

#### 3. Ausnahmeregelungen vom gesetzlichen Mindestlohn

Hierzu wird vollumfänglich auf die obigen Ausführungen zu III. C. verwiesen.

#### 4. Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Hierzu wird vollumfänglich auf die obigen Ausführungen zu III. B. verwiesen.

#### 5. Dokumentationspflichten

Der bürokratische Aufwand für die Dokumentations- und Meldepflichten, insbesondere bei geringfügig Beschäftigten, ist 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 hat, dass es sich bei der geringfügigen Beschäftigung arbeitsrechtlich 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 von 30 Prozent, die der Arbeitgeber alleine zu tragen hat, ist die geringfügige Beschäftigung für Arbeitgeber teurer als ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis.

Darüber hinaus hat die im MiLoG vorgesehene verschuldensunabhängige Auftraggeberhaftung 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 – faktisch um eine „Generalunternehmerhaftung“ handelt. Diese greift nur ein, wenn der Unternehmer seine Dienst- oder Werkvertragsleistungen gegenüber seinem Vertragspartner nicht selbst erbringt, sondern 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.

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. Im Ergebnis hat die teilweise Einbeziehung der Praktikanten in den gesetzlichen Mindestlohn dem Einzelhandel zu einem spürbaren Rückgang der Betriebspraktika geführt.

#### IV. Zusammenfassung

- Politische Forderungen nach einer pauschalen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns sind strikt abzulehnen. Erforderlich ist weiterhin, dass sich die Mindestlohnkommission an der nachlaufenden Tarifentwicklung orientiert. Es droht eine Überforderung der Arbeitgeber, außerdem käme es zu einem erneuten Eingriff in die Tarifautonomie.
- Dem HDE liegen für den Einzelhandel keine Erkenntnisse über Verstöße gegen die Vorschriften des gesetzlichen Mindestlohns vor. Soweit Mindestlohnverstöße festgestellt werden, dürfte die Ursache hierfür zumeist die unübersichtliche Rechtslage sein.
- Der Mindestlohn darf den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht verschließen. Die Ausnahmeregelungen für Langzeitarbeitslose während der ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung sowie für Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung dürfen daher nicht in Frage gestellt werden. Insbesondere die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose sollte von sechs auf zwölf Monate verlängert werden. Eine weitere Ausnahme für Geflüchtete wäre zu begrüßen.
- Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind unmittelbar von den Auswirkungen einer Mindestlohnanpassung betroffen, so dass die Sozialpartner auch diejenigen sein sollten, denen die Entscheidung über die jeweilige Mindestlohnanpassung obliegt. Ein Stimmrecht für die Wissenschaftler in der Mindestlohnkommission ist daher abzulehnen.
- Die Mindestlohnkommission sollte auch weiterhin im Rahmen einer Gesamtabwägung prüfen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Eine Erweiterung der Kriterien ist nicht erforderlich.
- Die Mindestlohnkommission hat alle zwei Jahre über Anpassungen der Höhe des Mindestlohns zu beschließen. Die Vorbereitung dieser Entscheidung in der Mindestlohnkommission ist aufwendig, so dass dieses Verfahren nicht jedes Jahr durchgeführt werden kann. Hinzu kommt, dass die Unternehmen Planungssicherheit benötigen.
- Der bürokratische Aufwand für die Dokumentationspflichten nach dem Mindestlohngesetz, insbesondere bei geringfügig Beschäftigten, ist unverhältnismäßig hoch. 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.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)99

13. September 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

### Zentralverband des Deutschen Handwerks

#### Vorweg

Mit Versand der Anträge per E-Mail am Montag, den 10. September 2018, an die zur Anhörung am 24. September 2018 eingeladenen Sachverständigen und einer Frist zur Stellungnahme bis Donnerstag, den 13. September 2018 12 Uhr, verbleiben effektiv zwei Werktagen zur Bewertung der Anträge. Ein Versand an die Verbandsmitglieder zur Stellungnahme ist damit rein zeitlich ausgeschlossen.

Diese Vorgehensweise verwundert umso mehr als die Anträge schon alle bereits seit spätestens 24. April 2018 vorliegen.

#### Zusammenfassung

In den vier vorliegenden Anträgen fordern die Fraktionen die LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen höheren Mindestlohn, unter anderem durch Aufnahme eines neuen Zieles in das Mindestlohngesetz, eine Ausweitung der Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, eine Verschärfung der Dokumentationspflichten, die Abschaffung bestimm-

ter Ausnahmen vom Mindestlohn sowie die Neugestaltung der Zusammensetzung der Mindestlohnkommission.

Politisch einen Mindestlohn in Höhe von 12 Euro pro Stunde vorzugeben, führt die ursprüngliche Entscheidung der Bundesregierung, über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns durch die Sozialpartner entscheiden zu lassen und ihn damit nicht zum politischen Spielball zu machen, ad absurdum. Die Mindestlohnkommission würde obsolet. Ein um mehr als 25 Prozent höherer Mindestlohn würde den besonders betroffenen Branchen, vor allem in den strukturschwächeren Regionen, massiv schaden und unweigerlich zu spürbaren Beschäftigungseinbußen führen.

Auch der Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, durch die Einführung eines vierten Ziels „Schutz vor Armut“ höhere Anpassungen des Mindestlohns zu ermöglichen, ist nicht sinnvoll. Das Ziel ist heute schon explizites Unterziel des Ziels „Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“. Es gilt bereits, dass die Mindestlohnkommission gemäß § 9 Abs. 2 in einer Gesamtabwägung prüft, welche Höhe des

Mindestlohns geeignet ist, die im Gesetz genannten Zielsetzungen und damit auch das Schutzziel, zu erreichen. Dabei hat sich die Nachzeichnung der Tariflohnentwicklung anhand des Tarifindex bewährt.

Bessere Kontrollen des gesetzlichen Mindestlohns durch eine Personalaufstockung bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Rahmen der geplanten Personalstärke auf 8.500 bis zum Jahr 2021 finden die Unterstützung des Handwerks. Damit sind auch breiter aufgestellte Prüfungen möglich, die nicht nur auf die Hochrisikobranchen und größere Unternehmen abzielen.

Eine Verschärfung der Dokumentationspflichten lehnt der ZDH hingegen ab, da dies vor allem gesetzstreue Unternehmen zusätzlich belastet, während Arbeitgeber, die den Mindestlohn gezielt vorenthalten, auch bei der Dokumentation tricksen können.

Die Abschaffung der Sonderregelung für Langzeitarbeitslose beim gesetzlichen Mindestlohn lässt sich zwar aufgrund der geringen Inanspruchnahme gut begründen. Gleichwohl sollte hier noch abgewartet werden, ob das Instrument in Zeiten konjunkturell schwächerer Phasen nicht doch von Nutzen ist. Die Ausnahme von jungen Menschen unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist hingegen sinnvoll. Sie signalisiert den Menschen, dass sich eine Ausbildung lohnt.

Eine Umgestaltung der Mindestlohnkommission durch Aufnahme einer „dritten Bank“ von drei stimmberechtigten Wissenschaftlern würde die Besetzung der Kommission zum politischen Spielball und Entscheidungen deutlich komplizierter machen. Bewusst hat die Politik nur die Sozialpartnervertreter mit Stimmrecht ausgestattet, weil Lohnfindung als Bestandteil der Tarifautonomie traditionell ausschließlich in den Händen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter liegt. Zusätzlicher wissenschaftlicher Expertise bedarf es hingegen nicht in der Mindestlohnkommission, da diese bereits in der eigenen Geschäftsstelle von fünf Wissenschaftlern unterstützt wird. Darüber hinaus vergibt die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre eine Vielzahl von Forschungsaufträgen rund um das Thema Mindestlohn.

#### **Im Detail:**

##### **1. Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde**

Die Fraktion die LINKE fordert in ihrem Antrag „Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen“ vom 22. November 2017 die Anhebung des Mindestlohns von aktuell 8,84 Euro auf die genannten zwölf Euro pro Stunde.

Diese Forderung lehnt der ZDH mit Nachdruck ab. Viele Gewerke des Handwerks wären hiermit deutlich überfordert. Insbesondere in den strukturschwachen ländlichen Regionen und in den östlichen Bundesländern lassen sich nicht die notwendigen Umsätze für diese Lohnhöhe erwirtschaften. Daher würden in sehr viel deutlicherem Ausmaß als 2015 in den betroffenen Branchen und Regionen Arbeitsplätze verloren gehen und Unternehmen schließen müssen.

Denn auch, wenn mit Blick auf die reine Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse –

bei den Minijobs war durchaus ein Einbruch zu verzeichnen – die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht oder kaum zu einem Abbau geführt hat, so darf dies nicht den Blick auf die tatsächlich stattgefundenen Anpassungsprozesse verschleiern.

Zwar sind die Stundenlöhne mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns angestiegen, wie es auch die Intention des Gesetzgebers war. Ein wesentliches Kompensationsinstrument war jedoch die Reduzierung der Arbeitszeit, so dass die Menschen hinsichtlich ihrer Monatslöhne in spürbar geringerem Umfang profitiert haben als beim Blick auf den Stundenlohn.

Insofern wäre bei einer pauschalen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns um über drei Euro und damit um etwa 27 Prozent bezogen auf die derzeit gültigen 8,84 Euro die Beschäftigung in vielen ökonomisch schwächeren Teilen Deutschlands und in den betroffenen Branchen massiv gefährdet. Dies würde dem Wirtschaftsstandort Deutschland schaden und aus Menschen mit niedrigen Löhnen reine Transferleistungsempfänger machen.

Die Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns auf 8,84 Euro 2017 sowie auf 9,19 Euro 2019 und 9,35 Euro 2020 orientieren sich am jeweiligen Anstieg des Tarifindex und wurden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als angemessen vereinbart.

Es ist gut und richtig, dass die Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns bisher allein von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern einvernehmlich vereinbart wurden und sie sich bei ihren Entscheidungen am laufenden Tarifindex orientieren. Damit werden die Entscheidungen nicht politisiert und z. B. als Wahlkampfinstrument missbraucht. Davon darf nicht abgewichen werden, um die Akzeptanz des gesetzlichen Mindestlohns nicht zu gefährden.

Im Übrigen ist der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland auch im Verhältnis zum Durchschnittslohn nicht auffallend niedrig. Laut Böckler Impuls 04/2017 lag er in Deutschland 2017 bei 43 % und wurde in der EU nur noch von Frankreich (50 %) und Luxemburg (45 %) übertroffen. Länder wie die Niederlande, Belgien und Irland, die zwar einen nominal höheren Mindestlohn vorweisen, liegen darunter. Großbritannien, Spanien, Griechenland und die osteuropäischen Länder liegen hingegen nominal und auch im Verhältnis zum nationalen Durchschnittslohn unter dem deutschen Mindestlohn.

Nicht nachvollziehbar ist, dass laut Antrag der LINKEN das Statistische Bundesamt die Niedriglohnschwelle 2014 mit 11,09 Euro angeben würde. In der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes „Statistisches Bundesamt, Verdienste auf einen Blick, 2017“ S. 8 lag die Niedriglohngrenze 2014 bei einem Bruttoverdienst von 10,00 Euro pro Stunde. Der damals eingeführte Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro lag also relativ nahe an der damaligen Niedriglohnschwelle.

Eine wie in dem Antrag formulierte „Austrocknung des Niedriglohnsektors“ durch einen deutlich höheren gesetzlichen Mindestlohn ist hingegen – jedenfalls solange es Tarifautonomie in Deutschland gibt – technisch nicht möglich, da der Niedriglohnbereich definiert ist als die Einkommen unterhalb von zwei

Drittel des mittleren Einkommens in Deutschland. Ohne Einheitslohn für alle wird es daher immer einen Niedriglohnssektor geben. Außerdem ist zu bedenken, dass die Entlohnung auch immer die Produktivität und die Wertschöpfung der betreffenden Tätigkeiten widerspiegelt.

## **2. Ergänzung des Mindestlohngesetzes um das Ziel „vor Armut schützen“**

Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulieren in ihrem Antrag, dass eine Erhöhung des Mindestlohns (höher als bei der ersten Anpassung) „ökonomisch möglich und sozialpolitisch geboten wäre“. Dass die Erhöhung(en) bisher zu niedrig gewesen seien, führen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf die in der Geschäftsordnung festgeschriebene Orientierung am Tarifindex zurück. Diese sollte daher „aufgeweicht“ werden, indem ergänzend zu den drei Zielen des Mindestlohngesetz (MiLoG) „Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, „faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen“ und „Sicherung von Beschäftigung“ als viertes Ziel „Schutz vor Armut“ aufgenommen wird.

Tatsächlich wird das Ziel „Schutz vor Armut“ bereits jetzt von der Mindestlohnkommission sowohl in ihren Berichten als auch in ihren Beschlüssen bisher berücksichtigt. Denn bei dem Ziel „Schutz vor Armut“ handelt es sich um ein Unterziel des im MiLoG genannten Ziels „Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, wie aus den ersten beiden Berichten der Mindestlohnkommission hervorgeht. Im ersten Bericht werden auf den Seiten 67-70 die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die „Armutgefährdung und staatliche Transfers“ diskutiert, im zweiten Bericht auf den Seiten 78-79 das Thema „Armutgefährdung“ – beide Male als Unterpunkt zu dem Kapitel „Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“.

Das Thema Mindestlohn und Armutgefährdung wird also durchaus bereits hinreichend von der Mindestlohnkommission berücksichtigt.

Das von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anvisierte Ziel, durch die Berücksichtigung des „Schutzes vor Armut“ höhere Anpassungen des Mindestlohns zu ermöglichen, ist ebenfalls nicht notwendig. Es gilt bereits, dass die Mindestlohnkommission gemäß § 9 Abs. 2 in einer Gesamtabwägung prüft, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, die im Gesetz genannten Ziele und damit auch das Schutzziel, zu erreichen. Dabei hat sich die Nachzeichnung der Tariflohnentwicklung anhand des Tarifindex bewährt. Wie in den Anpassungsentscheidungen der Mindestlohnkommission begründet, hält sie die bisherigen Anpassungen für geeignet, die im Gesetz genannten Schutzziele und damit auch den Schutz vor Armut zu erreichen.

## **3. Drei stimmberechtigte Wissenschaftler in die Mindestlohnkommission**

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern in ihrem Antrag „Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen“ die Erweiterung der Mindestlohnkommission um drei stimmberechtigte Per-

sonen aus der Wissenschaft. Derzeit sind in der Mindestlohnkommission zwei Wissenschaftler vertreten, die allerdings nicht stimmberechtigt sind.

Die Forderung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist abzulehnen. Sie würde die Mindestlohnkommission im Vergleich zu jetzigen personellen Ausgestaltung erheblich verändern. Zwar käme rein zahlenmäßig nur eine Wissenschaftlerin/Wissenschaftler hinzu und alle drei Wissenschaftler wären dann stimmberechtigt. Tatsächlich würde damit quasi eine dritte Bank entstehen, die die Abstimmung in der Kommission erschweren und je nach Ausrichtung des dritten Wissenschaftlers/Wissenschaftlerin (oder aller Wissenschaftler) zu einer Dominanz einer der Bänke entweder von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern führen würde.

Es hat sich in den vergangenen gut dreieinhalb Jahren gezeigt, dass die aktuelle Ausgestaltung mit je einem Wissenschaftler pro Bank in beratender Funktion zielführend ist. Derzeit werden die zwei beratenden Mitglieder (Wissenschaftler) gem. § 7 Abs. 1 MiLoG jeweils auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer von der Bundesregierung berufen.

Bei drei stimmberechtigten Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftlern müsste folglich wenigstens eine/r (wenn nicht alle drei) von der Bundesregierung berufen werden. Dies dürfte ein Politikum sein, da je nach inhaltlicher Ausrichtung eher eine Zuordnung zur Arbeitgeberbank oder zum Arbeitnehmerbank vorliegen dürfte.

Sicher ist, dass die Meinungsbildung und die Entscheidungen der Mindestlohnkommission noch deutlich schwieriger wären.

In dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN klingt in der Begründung zu dieser Forderung mit, dass sie die wissenschaftliche Fundierung der Arbeit der Mindestlohnkommission anzweifeln. Tatsächlich wird die Mindestlohnkommission durch einen Stab von fünf Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen unterstützt. Forschung zum Thema Mindestlohn wird von diesen laufend beobachtet und aufbereitet. Darüber hinaus vergibt die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre Forschungsaufträge zum Thema Mindestlohn unter besonderer Berücksichtigung der im Gesetz genannten Ziele „Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, „faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen“ und „Sicherung von Beschäftigung“ mit einem Volumen von deutlich über eine Million Euro.

Es ist kaum denkbar, dass drei ehrenamtlich in der Kommission tätige Wissenschaftler die wissenschaftliche Fundierung und Ausrichtung der Kommission in irgendeiner Weise noch verstärken könnten.

## **4. Abschaffung Ausnahmen vom Mindestlohn**

Die Fraktionen die LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern in ihren Anträgen die Abschaffung der Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose. In § 22 MiLoG wird der Persönliche Anwendungsbereich geregelt. Danach gilt gemäß Abs. 4 „Für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne

*des § 18 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch waren, gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht. Die Bundesregierung hat den gesetzgebenden Körperschaften zum 1. Juni 2016 darüber zu berichten, inwieweit die Regelung nach Satz 1 die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gefördert hat, und eine Einschätzung darüber abzugeben, ob diese Regelung fortbestehen soll.“*

Laut der vorliegenden Evaluation durch das IAB 2016 ergibt sich, dass die Ausnahmeregelung zunächst in nur sehr geringem Umfang genutzt wurde. Lediglich 1,4 Prozent oder ca. 350 Langzeitarbeitslose haben vor der Beschäftigungsaufnahme eine Bescheinigung ihrer Langzeitarbeitslosigkeit angefragt. Die Anzahl der danach tatsächlich genutzten Bescheinigungen liegt nach Einschätzung des IAB nochmals darunter. Somit kommt das IAB 2016 zu dem Ergebnis, dass die Ausnahmeregelung bis zu diesem Zeitpunkt keine Effekte auf die Entlohnung von Langzeitarbeitslosen hatte. Langzeitarbeitslose wurden offenbar nicht systematisch häufiger unter Mindestlohn bezahlt werden als andere Beschäftigte.

Neuere Daten zur Inanspruchnahme der Sonderregelung und den Wirkungen für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen liegen allerdings nicht vor. Auch ist denkbar, dass von der Sonderregelung Gebrauch gemacht wurde, ohne die formalen Anforderungen – Vorlegen einer Bescheinigung – zu erfüllen.

Vor diesem Hintergrund war dem IAB auch keine echte Wirkungsevaluation möglich. Insofern war auch die Entscheidung der Bundesregierung richtig, das Instrument vorerst nicht abzuschaffen.

Vor diesem Hintergrund sind zwar die Forderungen der Linke und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer Streichung grundsätzlich nachvollziehbar. Gleichwohl ist es aber auch so, dass die Regelung bisher aufgrund der geringen Nutzung nicht systematisch zu Benachteiligung von Langzeitarbeitslosen geführt hat.

Für den Erhalt der Regelung spricht hingegen, dass in den vergangenen Jahren die hervorragende konjunkturelle Situation sich auch auf dem Arbeitsmarkt niedergeschlagen hat und zu einem starken Rückgang der Arbeitslosen im Hartz IV-System<sup>1</sup> geführt hat, der sogar stärker ausfiel als bei der Arbeitslosigkeit generell (DIW-Wochenbericht 34/ 2018). Daher ist anzunehmen, dass die Sonderregelung ihren Nutzen erst in konjunkturell schwierigeren Zeiten entfaltet.

Aus der Praxis der meist kleinen Handwerksbetriebe ist allerdings bekannt, dass die Nutzung von Sonderregelungen und Förderinstrumenten oft aus Abneigung gegen den damit verbunden bürokratischen Aufwand und etwaige rechtliche Risiken nicht genutzt wird. Wichtiger ist meist, dass ein neuer Kollege/eine neue Kollegin in das Team passt und mit Herz und Hand anpackt.

Die Fraktion die LINKE fordert zudem, die Ausnahme gemäß § 22 Abs. 2 für jüngere Beschäftigte unter 18 Jahren ohne Berufsausbildung zu streichen. Für das Jahr 2016 errechnen sich auf Basis der Daten der Verdienststatistik des Statistischen Bundesamtes ca. 18.000 junge Menschen<sup>2</sup>, die möglicherweise – aber nicht zwingend – unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns entlohnt wurden.

Es ist zu vermuten, dass diese Sonderregelung durchaus genutzt wird. Insofern sollte auch an ihr festgehalten werden, da eine Aufhebung sowohl zum Nachteil der jüngeren Arbeitnehmer als auch ihrer Arbeitgebern sein könnte.

Unter den jungen Beschäftigten befinden sich vielfach Schüler im Nebenjob ohne jegliche Berufserfahrung und zwingend ohne Berufsausbildung. Ältere Arbeitnehmer mit Berufserfahrung und auch jüngere Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung könnten eine gleiche Entlohnung mitunter als ungerecht empfinden.

Die Ungleichbehandlung jüngerer Arbeitnehmer unter 18 Jahren mit und ohne abgeschlossene Berufsausbildung hat insofern auch einen pädagogischen Zweck, indem sie zeigt, dass eine berufliche Qualifizierung sich auch in der Entlohnung niederschlagen soll. Eine gleiche Entlohnung würde in diesem Sinne ein schlechtes Signal aussenden und ggf. junge Menschen von der Aufnahme einer Berufsausbildung abhalten, worauf der ZDH bereits bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hingewiesen hat.

Ebenfalls fordern die Fraktionen die LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN quasi präventiv, dass es auch keine Ausnahme vom gesetzlichen Mindestlohn für Geflüchtete geben darf. Das Handwerk kann dieser Forderung insoweit zustimmen, wenn die Ausnahmen nach § 22 Abs. 2 (Jüngere ohne Berufsausbildung) und Abs. 4 (Langzeitarbeitslose) Bestand haben. Eine Ungleichbehandlung in der Lohnhöhe aufgrund der Herkunft oder des Aufenthaltsstatus<sup>3</sup> kann es selbstverständlich nicht geben. Gleichwohl kann künftig gerade für Geflüchtete mit bereits länger andauernder Arbeitslosigkeit die Ausnahmeregelung nach Abs. 4 durchaus eine Möglichkeit zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt darstellen. Daher sollte die Wirkung dieser Sonderregelung auch mit Blick auf Geflüchtete zunächst abgewartet werden.

Keine der Fraktionen fordert allerdings explizit die Abschaffung der Sonderregelungen nach § 22 Abs. 1 und 3 (Praktika, Einstiegsqualifizierung, Berufsausbildung, ehrenamtliche Tätigkeiten), obgleich insbesondere die LINKE ihren Antrag dahingehend formuliert, dass sie generell jede Ausnahme ablehnt. Aus Sicht des ZDH müssen auch diese Ausnahmen unbedingt erhalten bleiben.

##### **5. Wirksamere Kontrolle des Mindestlohns durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit**

<sup>1</sup> Die Zahl der Arbeitslosen im Hartz-IV-System ist zwar nicht identisch mit der Zahl der Langzeitarbeitslosen, jedoch ist dies ein maßgebliches Indiz dafür, dass auch ein nennenswerter Rückgang bei den Langzeitarbeitslosen stattgefunden hat.

<sup>2</sup> Siehe „Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns“ der Mindestlohnkommission: S. 64, Fußnote 24.

Sowohl die Fraktion die LINKE als auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern eine Intensivierung der Kontrollen des gesetzlichen Mindestlohns durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Vor allem wird bemängelt, dass von den zugesagten Planstellen ein erheblicher Teil nicht besetzt ist.

Der ZDH teilt die Forderung nach einer Intensivierung der Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Aufgrund der personellen Unterbesetzung stehen derzeit vor allem das Bau-, Reinigungs-, Fleisch- und Gastgewerbe im Fokus. Zumindest bei konkreten Verdachtsmomenten sollte aber eine Überprüfung in allen in Frage kommenden Branchen zeitnah möglich sein. Allerdings ist zu bedenken, dass eine breiter gefächerte Überprüfung von Betrieben im Gegensatz zu der jetzt erfolgenden risikoorientierten Prüfung voraussichtlich zu einer geringeren Quote an ermittelten Verstößen und eingeleiteten Verfahren führen wird.

Auch das Handwerk hat ein großes Interesse daran, dass diejenigen, die gegen die Regelungen zu Mindestlöhnen verstoßen und damit den ehrlichen Betrieben unfaire Konkurrenz machen, für diese Praxis sanktioniert werden. Intensivere Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind hier insoweit zielführend, als dass sie die ehrlichen Betriebe nur wenig belasten.

Daher muss der Zoll zeitnah um die versprochenen Stellen auf über 7.000 Stellen und danach auf die derzeit geplanten 8.500 im Jahr 2021 aufgestockt werden. Ebenfalls muss geprüft werden, ob die Übertragung von immer weiteren Aufgaben und Kompetenzen an den Zoll, wie z. B. bei Betrugsfällen bei Kindergeld und anderen Sozialleistungen, wie derzeit diskutiert wird, mit Blick auf die personelle Ausstattung sinnvoll ist.

Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die Zahl der im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN genannten Mindestlohnverstöße auf Basis der Daten des Sozio-Ökonomischen Panels SOEP im Rahmen von 1,8 bis 2,7 Mio. (2016) mitnichten eine gesicherte Zahl darstellt. So kommt das Statistische Bundesamt auf deutlich weniger Personen, bei denen Mindestlohnverstöße vermutet werden können: Von 750.000 Personen, die 2016 einen Stundenlohn

niedriger als den gesetzlichen Mindestlohn erhielten, müssen noch mehrere Hunderttausend abgezogen werden, da für sie Ausnahmen galten oder bei Berücksichtigung der ihnen gezahlten Zulagen der Mindestlohn erreicht wurde.<sup>3</sup>

## 6. Verschärfung der Dokumentationspflichten

Sowohl die Fraktion die LINKE als auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern eine Verschärfung der Dokumentationspflichten für die Arbeitszeit bei Minijobs und in besonders von Schwarzarbeit betroffenen Branchen. Dies wird damit begründet, dass Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns nur effektiv und erfolgreich wären, wenn aussagekräftige Dokumentationspflichten gelten.

Hier widerspricht der ZDH der Auffassung der Fraktionen die LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Im Gegensatz zu Kontrollen trifft die bürokratische Belastung durch die Aufzeichnungspflichten vor allem die Betriebe, die sich an die Regelungen halten, während die „schwarzen Schafe“ sich nicht darum kümmern oder möglicherweise bereits vorsätzlich gefälschte Aufzeichnungen vorhalten.

Die bereits jetzt im MiLoG normierten Arbeitszeitaufzeichnungs- und Haftungspflichten haben sich als echte Bürokratiebelastung gerade für kleinere Betriebe entpuppt. Außerdem werden damit die Betriebe unter Generalverdacht gestellt, den Mindestlohn umgehen zu wollen.

Die Dokumentationspflichten nach dem MiLoG treffen die Inhaber von kleinen Handwerksbetrieben besonders stark, da sie in aller Regel über keine automatische Zeiterfassung verfügen. Dabei sind die Betriebe nicht nur verpflichtet, die Arbeitszeiten sämtlicher Minijobber aufzuzeichnen.

Sind die Arbeitgeber zudem in einer Branche tätig, die vom Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz erfasst wird, wie im Handwerk beispielsweise das Baugewerbe und die Gebäudereinigung, müssen nicht nur die Arbeitszeiten der gewerblichen Arbeitnehmer aufgezeichnet werden. Die Pflicht gilt auch für alle kaufmännischen und technischen Angestellten, auch wenn sich diese ihre Arbeitszeit frei einteilen können und sie im Regelfall weit über der Mindestlohn-grenze vergütet werden. Diese Belastung ist sachlich nicht gerechtfertigt.

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch: „Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns“ der Mindestlohnkommission, S. 62-67.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 19(11)100**

13. September 2018

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

**Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände****Einleitung**

Die vier Anträge zum Mindestlohn (19/96; 19/1828; 19/1829 und 19/975) über die der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 24. September 2018 beraten will, lassen ein rückwärtsgewandtes Verständnis von Tarifautonomie und Tarifbindung erkennen. Die Antragsteller wollen offenbar an die Stelle von einer stärkeren Tarifautonomie mehr staatliche Gängelungen setzen. Das ist der falsche Weg, den Arbeitsmarkt für die Zukunft fit zu machen. Der Mindestlohn darf nicht dazu missbraucht werden, Vorschriften des Arbeitsrechts an anderer Stelle noch restriktiver und bürokratischer zu gestalten.

- Der Mindestlohn ist kein Mindestlohn der Tarifvertragsparteien; er ist ein Mindestlohn des Gesetzgebers. Das gilt auch für Anpassungsentscheidungen. Daher ist es wichtig, dem Mindestlohn nicht den Charakter von tarifautonomer Gestaltung zu geben. Dazu muss sich der Mindestlohn nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren, wie sie vom Statistischem Bundesamt festgestellt

wird. Die für die amtierende Mindestlohnkommission geltende Geschäftsordnung sieht daher zu Recht und zum Schutz der Tarifautonomie diese weitgehende Bindung an den Tarifindex vor. Die Kommission hat in ihrem Beschluss aus dem Juni 2018 zur Anpassung des Mindestlohns einen gewissen Spielraum – wie vom Gesetz vorgesehen – für eine Anpassung gesehen und genutzt.

- Das Recht der Allgemeinverbindlicherklärung ist mit der Novelle aus dem Jahr 2014 (sogenanntes Tarifautonomiestärkungsgesetz) bereits deutlich ausgeweitet worden. Allgemeinverbindlicherklärungen können im Einzelfall einen Beitrag zur Stabilisierung der Tarifautonomie leisten. Sie sind im Regelfall aber ein Eingriff in die Tarifvertragsfreiheit. Eine hohe Tarifbindung ist ein wichtiges Gut. Tarifbindung ist als Ausdruck der Tarifautonomie aber auch Privatautonomie. Die privatautonome Entscheidung, einem Arbeitgeberverband beizutreten, oder ihm fernzubleiben, ist vom Grundgesetz geschützt. Eine weitere Veränderung der formalen oder materiellen Voraussetzung für eine Allgemeinverbindlicherklärung,



die Privatautonomie und Vertragsfreiheit einschränken würde, wäre vor diesem Hintergrund mittelbar ein Anschlag auf die Tarifautonomie.

- Ein gesetzlicher Mindestlohn von zwölf Euro verkennt die Bedeutung des Mindestlohns. Es wird Tarifverträge – fast alle mit DGB-Gewerkschaften geschlossen – verdrängen die Vergütungssysteme unterhalb dieser Schwelle vorsehen. Die der Tarifautonomie feindliche Stoßrichtung des Mindestlohns würde sich dadurch verstärken.
- Die Zahl der vom Zoll geahndeten Verstöße gegen den Mindestlohn ist erfreulich gering. Dass es solche Verstöße gibt und geben kann, ist richtig. Sie halten sich jedoch in einem sehr geringen Bereich. Die deutschen Arbeitgeber verhalten sich gesetzeskonform. Natürlich muss der Mindestlohn eingehalten werden. Aus wenigen Verstößen aber eine große Zahl im Graubereich handelnder Unternehmen zu konstruieren, ist unzulässig.
- Der Mindestlohn darf in keinem Fall dazu genutzt werden, das deutsche Arbeitsrecht weiter einzuschränken. Die Aufzeichnungspflichten nach dem Mindestlohngesetz sind bereits erheblich. Die Forderung, das Arbeitszeitgesetz weiter zu ändern und jede Stunde Arbeitszeit aufzuzeichnen, würde nicht nur notwendige Reformschritte des Arbeitszeitrechts in Deutschland weiter verhindern; es wäre ein gravierender Rückschritt.
- Zu Recht gilt der gesetzliche Mindestlohn für bestimmte Personengruppen nicht ausnahmslos. Die von diesen Ausnahmen erfassten Personengruppen sollten ausgeweitet werden. So sollten Praktikanten und Menschen, die es besonders schwer am Arbeitsmarkt haben, generell für zwölf Monate von der Pflicht befreit werden, nach Mindestlohn vergütet zu werden. Dies kann ein Baustein dafür sein, die Länge von Praktika zu erhöhen und damit praxisgerecht zu gestalten. Es kann ebenso ein Baustein sein, dass Menschen einen Schritt in Arbeit gehen können.

### **Im Einzelnen**

#### **1. Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN**

Die von der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN geforderten flankierenden Erleichterungen bei der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) sind abzulehnen. Die AVE darf kein Instrument sein, um flächendeckend eine zweite Ebene von Mindestlöhnen auf Branchenebene in Deutschland einzuziehen. Diese Form der verpflichtenden Tarifierung würde das Ziel einer Stärkung der Tarifbindung sogar konterkarieren. Welcher Betrieb würde noch einem Arbeitgeberverband beitreten, wenn er bereits gesetzlich dazu verpflichtet ist, Tarifverträge anzuwenden. Die AVE von Tarifverträgen ist ein Ausnahmeinstrument in Deutschland und muss auch künftig diese Sonderrolle im System der Tarifautonomie behalten. Durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz aus dem Jahr 2014 hat die Bundesregierung bereits die rechtlichen Voraussetzungen der AVE im TVG grundlegend geändert. Die BDA lehnt daher eine Änderung

des Tarifvertragsgesetzes, die die Bedeutung der Repräsentativität des Tarifvertrags immer weiter aushöhlt, entschieden ab.

#### **a) Besetzung der Mindestlohnkommission**

Die Mindestlohnkommission ist keine Kommission der Tarifpartner und sie führt auch keine Tarifverhandlungen. Dennoch sind die stimmberechtigten Mitglieder Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Deutschland und damit der Personenkreis, der am besten über die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns entscheiden kann. Die Expertise der Wissenschaft spielt seit Benennung der Mindestlohnkommission eine wichtige Rolle. So gehören zwei wissenschaftliche Mitglieder ebenfalls zum Kreis der Mindestlohnkommission. Zudem wird die Kommission durch Gastbeiträge weiterer Wissenschaftler aus unterschiedlichen Fachbereichen regelmäßig beraten.

Zur Erstellung des alle zwei Jahre erscheinenden Berichts zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns werden zahlreiche Forschungsprojekte in Auftrag gegeben, deren Zwischenergebnisse bzw. Ergebnisse den Kommissionsmitgliedern vorgestellt und erläutert werden. Darüber hinaus hat die Mindestlohnkommission im Rahmen beider Anpassungsentscheidungen im Jahr 2016 und 2018 Sachverständige um Stellungnahmen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns gebeten. Diese sind ebenfalls in die Bewertungen der Kommission eingeflossen. Dieses umfassende Netz an wissenschaftlicher Expertise zeigt, dass es keiner Änderungen an der Zusammensetzung der Mindestlohnkommission bedarf.

#### **b) Anpassungsentscheidung**

Die Kriterien zur Gesamtabwägung in § 9 Abs. 2 Satz 1 MiLoG um den Aspekt zu ergänzen, dass der Mindestlohn vor Armut schützen soll, ist nicht notwendig, da dieser Aspekt bereits im ersten gesetzlich festgelegtem Kriterium „angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmer“ enthalten ist. Deutlich wird das auch im Bericht der Mindestlohnkommission, dessen Kapitel sich nach den im Gesetz genannten Kriterien gliedert und im Kapitel „Schutz der Arbeitnehmer“ umfassend das Thema „Armutgefährdung“ berücksichtigt.

Mit der gesetzlichen Festlegung in § 9 Abs. 2 Satz 2 MiLoG sowie der von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gemeinsam beschlossenen Geschäftsordnung orientiert sich die Mindestlohnkommission bei der Anpassungsentscheidung an der nachlaufenden Tariflohnentwicklung. Diese Systematik verhindert übergeordnete Tarifverhandlungen auf Bundesebene, denn diese werden in Deutschland ohne Einfluss des Staates nur von den Tarifvertragsparteien der einzelnen Branchen geführt. Durch die Bezugnahme auf den Anstieg des Tarifindex, der vom Statistischem Bundesamt auf Grundlage der einzelnen branchendifferenzierten, regionalen Tariflohnanstiege ermittelt wird, berücksichtigt die Mindestlohnkommission bereits die wirtschaftliche Entwicklung in den verschiedenen Wirtschaftszweigen sowie die unterschiedlichen Ermessungsspielräume. Durch die nachlaufende Betrachtung wird weitestgehend ver-

hindert, dass Entgeltgruppen geltender von den Sozialpartnern ausgehandelter Tarifverträge außer Kraft gesetzt werden.

### **c) Ausnahmen vom Mindestlohn**

Für Menschen, deren Zugang zum Arbeitsmarkt aufgrund von Vermittlungshemmnissen ohnehin erschwert ist, muss es eine Ausnahme von der Mindestlohnpflicht geben. Der gesetzliche Mindestlohn darf für diese Menschen nicht eine weitere Hürde beim Eintritt in Beschäftigung darstellen. Durch gesetzliche Differenzierungen z. B. für Langzeitarbeitslose, aber auch für Menschen, die noch nie gearbeitet haben und Menschen ohne ausreichende Qualifikation muss eine gesetzliche Lösung gefunden werden, die keine falschen Anreize setzt und Benachteiligten nicht den Einstieg in Arbeit verschließt. Ausnahmeregelungen von der Mindestlohnpflicht müssen bestehen bleiben und sinnvolle Differenzierungen zugelassen werden. Die derzeit bestehende Ausnahme für Langzeitarbeitslose sollte nicht eingeschränkt, sondern vielmehr auf zwölf Monate und auf alle Menschen mit Vermittlungshemmnissen ausgedehnt werden.

Auch für Praktika sollten die bestehenden Ausnahmetatbestände erweitert werden. Es hat sich gezeigt, dass seit der Einführung des Mindestlohns die Zahl der Unternehmen, die weiterhin Praktika (für länger als drei Monate) anbieten, zurückgegangen ist. Das ist darauf zurückzuführen, dass Unternehmen, wenn sie von den geltenden Ausnahmeregelungen für Pflicht-, Orientierungs- und Freiwilligenpraktika nach § 22 Abs. 1 S. 2 MiLoG Gebrauch machen wollen, umfassende Nachweise von den Praktikantinnen und Praktikanten verlangen müssen, z.B. die jeweilige Studienordnung oder einen Nachweis durch die Hochschule. Die Abgrenzung der verschiedenen Arten von Praktika voneinander birgt Schwierigkeiten und führt zu Rechtsunsicherheit. Das zurückgehende Angebot an Praktika und die Verkürzung der Praktikumsdauer widerspricht dem Ziel, dass Studierende neben den akademischen auch berufsqualifizierende praktische Kompetenzen erlangen sollen. Um diese Möglichkeit zu erhalten und auch das Engagement von Unternehmen im Rahmen von Praktika und Ausbildung zu unterstützen, sollten vom Gesetzgeber entsprechende Regelungen erlassen und Ausnahmen zugelassen werden.

Freiwillige praktische Tätigkeiten sollten mindestens zwölf Monate ausgeübt werden können, ohne dass die Mindestlohnpflicht ausgelöst wird. Es sollte dafür eine gesetzliche Klarstellung erfolgen, dass die Mindestlohnpflicht erst ab dem dreizehnten Monat eintritt.

### **d) Verstöße gegen Mindestlohngesetz**

Die gesetzlichen Vorgaben für den Mindestlohn müssen von allen eingehalten werden. Da die Tariflohnstrukturen meist über dem Niveau des gesetzlichen Mindestlohns liegen, führen Verstöße vor allem zu Lasten derjenigen Arbeitgeber, die Tarifverträge anwenden bzw. sich an ihnen orientieren.

Neben effektiven Kontrollen, bedarf es für eine erfolgreiche Mindestlohneinhaltung aber auch ausreichender Information und Kenntnis. Verstöße kom-

men häufig durch Rechtsunsicherheit und Abgrenzungsschwierigkeiten über die Anwendung einzelner Vorschriften des Gesetzes zustande. Davon sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen betroffen, für die das Mindestlohngesetz viele Fallstricke beinhaltet. So zeigt die Auswertung des Anruferaufkommens der Mindestlohnhotline des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, dass die Themenschwerpunkte auch aktuell immer noch bei den Regelungen zu den Praktika, den Aufzeichnungspflichten und dem persönlichen Anwendungsbereich liegen. Nur 3,2 % der Anrufe im Jahr 2017 betrafen Fragen zum Thema Mindestlohnverstöße. Darüber hinaus zeigen die Auswertungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, dass im Jahr 2017 lediglich 2,4 % aller Arbeitgeberprüfungen des Zolls zu Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Nichtzahlung des Mindestlohns abgeschlossen wurden. (Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, 2018)

### **e) Dokumentationspflichten**

Die im Mindestlohngesetz geregelten Dokumentationspflichten verursachen für Arbeitgeber einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Schon nach § 16 Abs. 2 ArbZG sind Arbeitgeber verpflichtet, die Arbeitszeit, die über die gesetzliche werktägliche Höchstarbeitszeit hinausgeht, aufzuzeichnen. Nach § 17 Abs. 1 MiLoG müssen Arbeitgeber, bei denen geringfügig Beschäftigte (Minijob) tätig sind oder die Arbeitnehmer in den Wirtschaftsbereichen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz beschäftigen, darüber hinaus Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Arbeitnehmer spätestens sieben Tage nach der Erbringung der Arbeitsleistung aufzeichnen. Das bedeutet für die betroffenen Unternehmen einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Gerade der Minijob sollte eine Möglichkeit für unbürokratische Beschäftigung bieten und wird durch die Aufzeichnungspflicht bürokratisiert und damit für Unternehmen unattraktiver gemacht. Betriebe stehen vor der Herausforderung diese Aufzeichnungspflichten in ihre täglichen Arbeitsabläufe integrieren zu müssen. Insbesondere kleine Unternehmen ohne ein systematisches z.B. elektronisches Zeiterfassungssystem werden dadurch belastet. Diese Belastung wird dadurch verstärkt, dass bei einer nicht richtigen, nicht vollständigen oder nicht rechtzeitigen Aufzeichnung Bußgelder von bis zu 30.000 € drohen.

Die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung, die eine Vereinfachung der Arbeitszeitaufzeichnung bringen sollte, hat in der Praxis nur einen begrenzten Anwendungsbereich, da die Erleichterungen nur für Arbeitgeber gelten, soweit sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ausschließlich mobilen Tätigkeiten beschäftigen, diese keinen Vorgaben zur konkreten täglichen Arbeitszeit (Beginn und Ende) unterliegen und sich die Arbeitnehmer ihre tägliche Arbeitszeit eigenverantwortlich einteilen. Diese drei Voraussetzungen erfüllen nur wenige Arbeitnehmer, sodass die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung nur in wenigen Fällen eine spürbare Erleichterung für Arbeitgeber gebracht hat.

Die Aufzeichnungspflicht sollte für geringfügig Beschäftigte auf die Dauer der täglichen Arbeitszeit begrenzt werden.

## 2. **Antrag „Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen“**

Die Forschung zeichnet hinsichtlich der Reduzierung der Armutsgefährdung durch die Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen ein skeptisches Bild. Zum einen sind besonders armutsgefährdete Personen häufig nicht erwerbstätig und profitieren somit auch nicht vom Mindestlohn bzw. einer Mindestlohnanhebung. Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten sind rund 69 Prozent erwerbsfähig und 23 Prozent erwerbstätig (Bruckmeier und Becker, 2018). Darüber hinaus lebt nur ein Teil der Mindestlohnbezieher in einem armutsgefährdeten Haushalt. So lebten von den Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten, nur rund 27 Prozent in armutsgefährdeten Haushalten (Bruckmeier und Becker, 2018). Darüber hinaus basiert die Bedürftigkeit von erwerbstätigen SGB-II-Beziehern häufig nicht auf einem geringen Stundenverdienst, sondern auf einer geringen Wochenarbeitszeit oder familienbedingter Mehrbedarfe. Vier von fünf erwerbstätigen SGB-II-Beziehern arbeiten lediglich in Teilzeit oder in einer geringfügigen Beschäftigung. Z. B. erlischt der Arbeitslosengeld-II-Anspruch eines verheirateten Alleinverdieners mit zwei Kindern in Berlin erst vollständig bei einem Bruttostundenlohn von mehr als 15 € - bezogen auf eine 38-Stunden-Woche (Berechnung: BDA) – ein für geringer Qualifizierte in einfachen Tätigkeiten kaum zu erreichender Betrag.

## 3. **Zum Antrag „Mindestlöhne wirksam kontrollieren“**

Wie im zweiten Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns festgehalten, wurden mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vom Deutschen Bundestag 1.600 neue Planstellen bewilligt. Zudem wurden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) schon seit 2015 zusätzliche Ressourcen im Umfang von jährlich rund 320 Kräften zugeführt. Im Ergebnis standen der FKS jeweils 6.865 Planstellen in den Jahren 2014, 2015 und 2016 sowie jeweils 7.211 Planstellen in den Jahren 2017 und 2018 zur Verfügung. Tatsächlich besetzt waren, jeweils zum 1. Januar, im Jahr 2015 5.955 Stellen, im Jahr 2017 6.268 und im Jahr 2018 6.453 Stellen (Deutscher Bundestag 2018). Vor dem Hintergrund dieses Stellenanstiegs sowie der geringen Anzahl festgestellter Mindestlohnverstöße durch den Zoll (siehe Punkt 1

d)), ist zu prüfen, ob die geforderte Aufstockung tatsächlich notwendig ist.

Eine Dokumentationspflicht des Arbeitgebers für jede Stunde Arbeit lehnt die BDA strikt ab. Eine solche Regelung wäre höchst bürokratisch und in der täglichen Praxis für viele -insbesondere kleine Betriebe - kaum zu bewerkstelligen. Schon jetzt besteht gemäß § 16 Abs. 2 ArbZG die Pflicht Arbeitsstunden, die über die gesetzliche werktägliche Höchstarbeitszeit hinausgehen, aufzuzeichnen. Hinzu kommen die Dokumentationspflichten aus dem Mindestlohngesetz. Schon die jetzt bestehenden Regelungen führen zu erheblichem Aufwand für Unternehmen und ermöglichen nicht die insbesondere angesichts moderner Arbeitsformen erforderliche Flexibilisierung. Notwendig ist vielmehr eine umfassende Reform der Aufzeichnungspflichten, die Möglichkeiten moderner Arbeitszeitgestaltung enthält.

## 4. **Zum Antrag „Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben“**

Gerade Menschen mit Vermittlungshemmnissen wie Langzeitarbeitslose, Menschen ohne Ausbildung oder Menschen, die noch nie gearbeitet haben, haben Schwierigkeiten, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Aus diesem Grund sollten für diese Personengruppen sinnvolle Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn zugelassen bzw. geschaffen werden. Für diese Menschen dürfen keine weiteren Hürden zum Arbeitsmarktzugang errichtet werden. Die derzeit bestehende Ausnahmeregelung in § 22 Abs. 4 MiLoG sollte nicht auf Langzeitarbeitslose beschränkt bleiben, sondern alle Menschen mit Vermittlungshemmnissen umfassen. Außerdem sollte eine Ausnahmeregelung für zwölf Monate gelten.

Für Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung sollte die Ausnahme von der Mindestlohnpflicht bestehen bleiben. Ohne diese Ausnahme besteht das Risiko, dass die Jugendlichen nicht zunächst eine Ausbildung anfangen und abschließen, sondern stattdessen eine mit dem Mindestlohn vergütete Beschäftigung aufnehmen. Die Berufsausbildung würde dann an Attraktivität verlieren. Der Abschluss einer Berufsausbildung ist als Investition in die Zukunft aber der beste Schutz vor Armut und erhöht später die Chancen am Arbeitsmarkt. Es sollte deshalb Ziel sein, dass möglichst viele Jugendliche eine Berufsausbildung abschließen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)101neu

18. September 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

### Deutscher Gewerkschaftsbund

#### Einleitung

Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes, als Teil des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, ist ein Erfolg. Mit Einführung des Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 profitierten rund vier Millionen Beschäftigte von dieser Regelung.

Dreieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes (MiLoG) steht nicht nur fest, dass der Mindestlohn bei vielen Niedriglohnbeschäftigten zu einem erheblichen Anstieg ihres Lohnniveaus geführt hat, sondern auch, dass negative Auswirkungen, vor allem Beschäftigungsverluste, nicht eingetreten sind. Auch sank die Zahl der Menschen, die trotz einer Beschäftigung ALG II beziehen, seit Einführung des Mindestlohnes um rund 138.000. Das belegen die aktuellen Beschäftigtenzahlen der Bundesagentur für Arbeit (BA).

Der Mindestlohn hat den Wettbewerb in Deutschland nicht beeinträchtigt, sondern einen funktionierenden und fairen Wettbewerb gefördert. Die Zahl der Unternehmensinsolvenzen sank 2017 auf einen historischen Niedrigstand. Der Einzelhandel verzeichnete im letzten Jahr mit 4,9 Prozent Umsatzplus

den höchsten Anstieg seit dem Jahr 1994. Ebenso gut stellt sich die Situation im Gastgewerbe und Tourismus (Umsatz +4 Prozent, +7 Prozent mehr Übernachtungen) dar.

Auch die einzelnen Arbeitgeber haben Vorteile durch den Mindestlohn: Bessere Bezahlung vermindert etwa die Fluktuation bei der Beschäftigung. Anlern- und Einarbeitungskosten reduzieren sich für Unternehmen. Langfristig gebundenes Personal mit entsprechender Expertise und Know-how fördert einen reibungslosen Ablauf der täglichen Arbeitsprozesse, erhöht folglich die Produktivität und somit die Qualität der Produkte und Dienstleistungen, was dem Gesetzeszweck entspricht.

Entgegen der Prognosen der Gegner des Mindestlohnes, gab es keine negativen Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Der Mindestlohn führte vielmehr zu steigenden Einkommen im Niedriglohnbereich und damit vermittelt durch Erhöhung der Kaufkraft zu steigender Nachfrage.

Das Wachstum der vergangenen zwei Jahre wurde in erster Linie (zu mehr als 50 Prozent) von den Konsumausgaben der privaten Haushalte getragen (der

Wachstumsbeitrag der privaten Konsumausgaben zum BIP betrug 2016 und 2017 jeweils 1,1 Prozentpunkte). Dadurch zeigt sich, dass die gute Entwicklung der Einkommen, zu der der gesetzliche Mindestlohn beiträgt, zu einem Anstieg der gesamten Kaufkraft führt und letztendlich der gesamtwirtschaftlichen Lage zugutekommt. Dabei bedeutet eine Erhöhung des Mindestlohnes um einen Cent eine jährliche Kaufkraftsteigerung von etwa 50 Millionen Euro.

Auch der Staatshaushalt profitierte von dieser Entwicklung. Die starke Konjunktur begünstigt die Steuereinnahmen. Für die kommenden Jahre prognostiziert das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung ein BIP-Wachstum von 2,1 Prozent (2018) und 2,1 Prozent (2019).

Die Entscheidung der Mindestlohnkommission, den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn ab 2019 auf 9,19 Euro zu erhöhen und ihn bereits im folgenden Jahr 2020 auf 9,35 Euro anzuheben, ist vor allem Verdienst des Engagements des Deutschen Gewerkschaftsbundes und seiner Mitgliedsgewerkschaften. Damit steigt der Mindestlohn 5 Jahre nach seiner Einführung um insgesamt 10 Prozent und sorgt damit für spürbare Einkommenserhöhungen im Niedriglohnbereich.

Es zeigt sich, dass der Anpassungsmechanismus des Mindestlohngesetzes und dessen Orientierung an der Entwicklung der Tarifentgelte (§9 II, 2 MiLoG) im Grundsatz richtig, praxisgerecht und effektiv wirkt. Dieser Mechanismus ist ein unerlässliches Verbindungsglied des Mindestlohngesetzes in die Anstrengungen des Gesetzgebers zur Stärkung der Tarifbindung.

Unabhängig von dieser gesetzlichen Regelung zur regelmäßigen Anhebung des Mindestlohnes, ist die derzeitige Höhe des Mindestlohnes jedoch noch nicht geeignet Niedrig- oder Armutslöhne zu verhindern. Deshalb hält der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften es für notwendig, die Regelungen des Tarifautonomiestärkungsgesetzes zu prüfen und dahingehend weiterzuentwickeln, dass die Organisation von Mindestentgelten mit gesetzlichen Maßnahmen so unterstützt wird, dass existenzsichernde und armutssichernde Löhne erreicht werden können.

Das beste Mittel gegen die Prekarisierung von Arbeit und Niedriglöhne bleiben jedoch eine Ausweitung der Tarifbindung, gute Tarifabschlüsse und eine Ausweitung des sozialen Schutzes. Zusätzlich muss der gesetzliche Mindestlohn ohne Einschränkungen gelten und weiter steigen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich deshalb für eine Debatte über die Frage einer existenzsichernden Ausgestaltung und damit für eine Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohnes ein.

Die Entscheidungsfindung über die konkrete Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes obliegt laut Gesetzgeber der Mindestlohnkommission. Die Zusammensetzung der Mindestlohnkommission folgt dem Grundsatz der Tarifautonomie und stärkt diese dadurch gerade im Niedriglohnsegment.

Die von den Sozialpartnern bestimmten wissenschaftlichen Berater der Mindestlohnkommission,

bilden einen wichtigen Bestandteil bei der Analyse der Auswirkungen des Mindestlohnes auf:

- a) den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- b) faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen,
- c) die Beschäftigung insgesamt

und entsprechen damit dem Gesetzeszweck.

Änderungen in der Zusammensetzung oder im Stimmrecht der Mindestlohnkommission (Erweiterung der Kommission um „drei unabhängige und stimmberechtigte Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft“), wie im Antrag 19/975 gefordert, sind aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nicht zielführend, um eine schnellere Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes zu erreichen.

Trotz der guten wirtschaftlichen Daten sehen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften nach wie vor große Herausforderungen, vor allem bei der Durchsetzung der Mindestlohnansprüche. Untersuchungen zeigen, dass 1,8 Millionen Beschäftigte, die 2016 anspruchsberechtigt waren, weniger als 8,50 Euro und damit weniger als den damals geltenden Mindestlohn verdienten. Gleichzeitig haben die Gewerkschaften immer wieder auf die mangelnden Dokumentationen der Arbeitgeber etwa bei Stundenlöhnen oder Arbeitszeiten hingewiesen. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FSK) als zuständige Kontrollinstanz, verfügt nach wie vor nicht über ausreichend Personal, um die Einhaltung des Mindestlohnes effektiv kontrollieren zu können. Von den bei Mindestlohneinführung zugesagten 1.600 Stellen, sind bis Anfang 2018 lediglich gut 500 Stellen besetzt. Auf diesen Umstand hat auch die Mindestlohnkommission im zweiten Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes im Juni dieses Jahres hingewiesen.

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

- Beweislastumkehr bei Mindestlohnansprüchen – nicht die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer, sondern der Arbeitgeber soll künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat.
- Einführung eines Gesetzes zum Schutz von Whistleblowern, also Schutz für Beschäftigte, die Mindestlohnverstöße anzeigen.
- Ausweitung von Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften und Einrichten von Gerichten mit besonderer Zuständigkeit zur Verfolgung von Verstößen gegen tarifliche Branchenmindestlöhne und den gesetzlichen Mindestlohn.
- Aufstockung des Prüfdienstes der Deutschen Rentenversicherung.
- Einführung eines Verbandsklagerechts; dann hätten die Gewerkschaften die Befugnis, die – auch im öffentlichen Interesse liegenden - Rechte von um ihre Ansprüche geprellten Beschäftigten kol-

ektiv gerichtlich durchzusetzen – z. B. bei systematischen Mindestlohnverstößen. Damit könnte die abschreckende Wirkung des straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktionsinstrumentariums wirkungsvoll und zum unmittelbaren Vorteil der Geschädigten von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bei Mindestlohnverstößen, ergänzt werden.

- Personelle Aufstockung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf mindestens 10.000 Stellen.
- Zusammenführung zergliederter Kompetenzen bei der Kontrolle und Sanktionierung von Mindestarbeitsbedingungen.
- Einführung von geeigneten 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.

### **Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

Obwohl der Mindestlohn bereits bei vielen Niedriglohnbeschäftigten zu einem deutlichen Anstieg des Lohnniveaus geführt hat, reicht er für die meisten dieser Beschäftigten nicht zur Existenzsicherung aus. Der Mindestlohn muss trotz der nächsten Erhöhungen (9,19 Euro ab dem 1. Januar 2019, bzw. 9,35 Euro ab dem 1. Januar 2020) noch steigen. Das Ziel des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist es, den Mindestlohn so weiterzuentwickeln, dass er existenzsichernd ist (vergl. dazu Beschluss des DGB Bundeskongress Mai 2018).

Allerdings ist der gesetzliche Mindestlohn lediglich ein Bestandteil guter Politik für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Gute Arbeit und ein gutes Leben garantieren für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auch weiterhin nur Tarifverträge und eine im Sinne der Beschäftigten organisierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes ist in diesem Zusammenhang eine Stellschraube. Gleichzeitig bleiben, dementsprechend die Gestaltung weiterer Rahmenbedingungen notwendig:

### **Tarifbindung stärken**

Bei der Stärkung der Tarifautonomie sehen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften nach wie vor große Herausforderungen. Das MiLoG stützt zwar das Tarifsystem als unterste Haltelinie in den Bereichen, in denen das System der Tarifautonomie nicht in der Lage ist tarifliche Mindeststandards und –entgelte abzusichern, gegen die schlimmsten Auswüchse von Lohndumping und unfairem Wettbewerb. Damit bildet der gesetzliche Mindestlohn – flankierend zu den tariflichen Branchenmindestlöhnen - einen wichtigen Baustein, um das deutsche sozialpartnerschaftliche System zur Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu unterstützen. Gleichzeitig ist die Prägekraft der Tarifautonomie allerdings durch immer weiter sinkende Tarifbindung bedroht.

Ausufernde Befristungen und Werkverträge, Solselbstständigkeit und Mitgliedschaften ohne Tarifbindung innerhalb der Arbeitgeberverbände, haben in der Vergangenheit eine regelrechte "Flucht in tariffreie Zonen" ausgelöst. Deshalb braucht es einen Kulturwandel, der wieder für mehr Ordnung auf dem Arbeitsmarkt sorgt.

Die Tarifbindung ist für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften damit die entscheidende Gerechtigkeitsfrage. Tarifbindung und Tarifautonomie sind nicht nur wichtige Eckpfeiler unseres Wirtschafts- und Sozialmodells. Gute und möglichst umfassende geltende Tarifverträge sind für Beschäftigte das wichtigste Instrument zur Regelung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen. Sie stehen für Innovation und Erfahrung und sorgen für Umverteilung und Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung. Damit tragen sie entscheidend zu einer sozialen und fortschrittlichen Gestaltung der Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen bei.

Wichtigstes Ziel muss es deshalb sein, die flächendeckende Wirkung von Tarifverträgen zu stärken und wieder auszubauen.

Dies betrifft Maßnahmen, 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 14 konkrete Punkte vor (vgl. Positionspapier zur Stärkung der Tarifbindung vom 28.02.2017 mit ausführlichen Erläuterungen), um die Stärkung der Tarifbindung deutlich zu verbessern:

1. Mindestschutz durch Tarifverträge garantieren – Abweichungen nur bei Äquivalenzregelung
2. Einschränkung von OT-Mitgliedschaften
3. Kollektive Fortgeltung des Tarifvertrages bei Abspaltung
4. Kollektive Weitergeltung bei Nachbindung und Nachwirkung besser sicherstellen
5. Verbandsklagerecht
6. Die Reform der Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu Ende führen
7. Stärkung und Erhalt der Tariftreueregelungen/Tariftreuegesetze
8. Verbessertes Zutrittsrecht von Gewerkschaften
9. Gewerkschaftsmitgliedschaft stärken durch Begünstigung
10. Mehr Betriebsräte – Bessere Rechte für Personalräte
11. Tarifverträge für arbeitnehmerähnliche Personen erleichtern
12. Sanktion der Nichtauslage von TV
13. Sozialrechtliche Änderungen/Bessere Kontrollen
14. Keine Gleichstellung von anderen Vereinbarungen mit Tarifverträgen

### **Mindestlohn Ausnahmen abschaffen**

Die Zahlung des Mindestlohnes ist Ausdruck des Rechts auf Menschenwürde und der Anspruch darauf muss deshalb für jede und jeden gelten. Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn sind nicht nur ungerechtfertigt, sie öffnen kreativen Arbeitgebern Tür und Tor, um den Mindestlohn zu umgehen. Deshalb setzen sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auch weiterhin für einen gesetzlichen Mindestlohn für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein und fordern die Abschaffung der Ausnahmen, wie etwa bei Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen unter 18 Jahren oder Praktika. Diese Ausnahmen sind nicht nur gesellschaftspolitisch der falsche Weg, sondern laut einer Studie des IAB auch arbeitsmarktpolitisch wirkungslos.

### **Durchsetzung des Mindestlohnes**

#### **Verstöße sind an der Tagesordnung**

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 Stundenlohn der Beschäftigten, der sich auf Basis der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit ergibt, als Grundlage genommen wird, ist die Zahl derjenigen, die im Jahr 2016 weniger als den gesetzlichen Mindestlohn erhielten, sogar noch deutlich höher als 1,8 Millionen Personen. 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, eine effektive Durchsetzung der Ansprüche und abschreckende Sanktionen gefordert.

#### **Dokumentationspflichten werden nicht eingehalten**

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

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. Die Mindestlohnkommission weist in diesem Zusammenhang im zweiten Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes auf die Notwendigkeit der konkreten Erfassung der Arbeitszeit hin (Randnummer 106). Das MiLoG (§ 17) verweist auf die Pflicht der Arbeitgeber 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. Solange keine effektive Kontrolle erfolgt, ist diese gesetzliche Vorgabe jedoch folgenlos.

Erfreulicherweise sind erste Maßnahmen erkennbar, dass der Gesetzgeber hier Abhilfe schaffen will. Im § 6 Abs. 1 GSA Fleisch (Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft) hat er eine striktere gesetzliche Regelung vorgenommen.

So wurden 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 der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter 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 Kontrolle auch umgehend eingesehen werden können. Schließlich sollten die Arbeitszeitnachweise den Beschäftigten auch ausgehändigt werden, damit diese die Chance bekommen, bei Mindestlohnverstößen ihren Lohn auch tatsächlich gerichtlich durchzusetzen.

#### **Finanzkontrolle Schwarzarbeit stärken**

Zum Stichtag 1. Januar 2018 verfügt die FKS lediglich über 7.211 Planstellen, von denen jedoch nur 6.453 besetzt sind. 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 millionenfach festgestellten Mindestlohnverstöße wie wichtig eine intensive Prüfung und wie dringlich eine Aufstockung des Personals ist.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unterstützen in diesem Zusammenhang die Forderungen in den Drucksachen 19/975 sowie 19/1828 nach einer deutlichen personellen Stärkung der FKS. Das Personal bei der FKS muss 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.

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 Mindestlohnes lautete die Weisung aus dem Bundesfinanzministerium „Aufklärung statt Ahndung“. Tatsächlich ist die Zahl der Kontrollen in 2016 nach einem schon schwachen Jahr 2015 jedoch noch weiter zurückgegangen. Im 13. Bericht zur Bekämpfung der sogenannten 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. Nachlassender, ohnehin schon niedriger Kontrolldruck frustriert rechtstreue Arbeitgeber und lässt die Opfer von Mindestlohnverstößen im Stich. Auch die Prüfungen der Branchenmindestlöhne wie etwa auf Baustellen müssen dabei einen hohen Stellenwert haben.

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 von Gerichten bei Verstößen gegen Mindestarbeitsbedingungen und Schwarzarbeit auch dafür sorgen, dass die Ermittlungen der FSK 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 das schon erwähnte Verbandsklagerecht einzuräumen, um diese gravierenden Missstände einzudämmen. Bei öffentlicher Auftragsvergabe muss der Staat seine Vorbild- und gesellschaftliche Ordnungsfunktion zu Gunsten tariftreuer Arbeitgeber einsetzen und mit genug qualifiziertem Personal die Kontrollen der FKS flankieren.



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)110

19. September 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

### Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

#### 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 ei-

nem 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 (Bonin et al. 2018; Bossler und Gerner 2016; Caliendo et al. 2018; Garloff 2016; Schmitz 2017) gefundene Effekt bewegt sich in der Größenordnung zwischen null und 80.000 Jobverlusten. Teilweise ist der Effekt statistisch insignifikant (Garloff 2016), beschränkt sich auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Schmitz 2017) oder auf Betriebe in Ostdeutschland (Bossler und Gerner 2016). Die Studie von Ahlfeld et al. (2018) findet sogar leicht positive Effekte auf die regionale Beschäftigung. Wenn überhaupt, ergeben sich also 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 Informationsasymmetrien, 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.

Die anfängliche Höhe des Mindestlohns für die Jahre 2015 und 2016 wurde mit dem Mindestlohngesetz auf 8,50 € festgelegt. Gleichzeitig wurde mit dem Mindestlohngesetz auch die Mindestlohnkommission eingesetzt, die den gesetzlichen Auftrag hat, im zweijährigen Turnus eine Empfehlung über die künftige Mindestlohnentwicklung abzugeben. So hat die Mindestlohnkommission in ihrem ersten Beschluss Mitte 2016 empfohlen, den Mindestlohn auf 8,84 € anzuheben und Mitte dieses Jahres empfahl die Kommission, den Mindestlohn für 2019 auf 9,19 € und für 2020 auf 9,35 € anzuheben. Diese Anhebungen entsprechen einer mittleren jährlichen Steigerungsrate in Höhe von 1,9 Prozent (im geometrischen Mittel).

Die Mindestlohnkommission setzt sich aus einem unabhängigen Vorsitzenden, drei Vertretern der Arbeitgeberverbände, drei Vertretern der Gewerkschaften und zwei nicht stimmberechtigten Wissenschaftlern zusammen. Die Höhe des Mindestlohns wird also in einer Verhandlung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern festgelegt, wobei das Gesetz eine Orientierung am Tarifindex vorschreibt, sofern

keine besonderen Erkenntnisse in Bezug auf die Beschäftigungswirkung, den Arbeitnehmerschutz oder die Produktivitätsentwicklung dem entgegen sprechen. Da der Tarifindex die durchschnittliche Entwicklung von Tariflöhnen widerspiegelt, hat jedoch auch die Orientierung am Tarifindex eine sozialpartnerschaftliche Komponente.

Grundsätzlich sollte an der sozialpartnerschaftlichen Festlegung des Mindestlohns festgehalten werden. Gesetzliche Änderungen des Mindestlohns, die sich über die Empfehlung der Mindestlohnkommission hinwegsetzen, sind abzulehnen, da der Mindestlohn so zum Spielball der Mehrheitsverhältnisse in der Bundespolitik werden könnte. Ein stärkeres Gewicht der Wissenschaft in der Mindestlohnkommission wäre hingegen zu begrüßen, wobei das sozialpartnerschaftliche Gleichgewicht dadurch nicht beeinflusst werden sollte. Wissenschaftler können einen evidenzbasierten Ansatz in die Kommission einbringen.

Im Folgenden werden die Erkenntnisse der Mindestlohnforschung zusammengefasst. 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 lieferte der erste Bericht der Mindestlohnkommission (2016).<sup>1</sup> In der Analyse wird die Lohnentwicklung von 2014 auf 2015 in besonders stark vom Mindestlohn betroffenen Branchen mit der Lohnentwicklung der Gesamtwirtschaft verglichen. Es zeigt sich, dass der Lohnanstieg in den Mindestlohnbranchen 7,2 Prozent betrug, während die Löhne insgesamt nur um 2,5 Prozent stiegen. In der Analyse wird zwar nicht der Anspruch erhoben, dass ein kausaler Effekt des Mindestlohns identifiziert würde, letztlich wird jedoch mit dem Vergleich zwischen Branchen und über die Zeit eine Differenzen-in-Differenzen-Analyse nachgeahmt.

Einen weiteren Hinweis auf Lohneffekte liefert das Diskussionspapier von Bossler und Gerner (2016), das Daten aus dem IAB-Betriebspanel ausgewertet. 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

<sup>1</sup> Die Ergebnisse finden sich auch in der Studie von Bruttel et al. (2018).

ein höheres Arbeitsengagement der vom Mindestlohn profitierenden Beschäftigten, das als Maß für individuelle Produktivität interpretiert werden kann, lassen sich allerdings nicht nachweisen.

Auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) finden Caliendo et al. (2017) einen positiven Lohnneffekt 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 eher gering einzuschätzen. Gründe für die kaum veränderte Bedürftigkeit dürften in der Haushaltsgröße oder den geringen Arbeitsstunden der aufstockenden Mindestlohnempfänger liegen.

Ahlfeldt et al. (2018) finden in einem regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatz, dass der Stundenlohn am im unteren Lohnbereich (10. Perzentil) zwischen 2014 und 2016 in Westdeutschland um unter 1 Euro, in Ostdeutschland hingegen um etwa 1,25 Euro angestiegen ist. Die Wochenarbeitszeit dabei konstant gehalten. Darüber hinaus zeigt diese Studie, dass für das Jahr 2016 eine um einen Prozentpunkt höherer Betroffenheit von den Mindestlohnregelungen zu einem um 0,5% höheren Anstieg der Stundenlöhne am 10. Perzentil führt. Im mittleren und oberen Lohnbereich ergeben sich hingegen keine ökonomisch signifikanten Effekte.

### 3. Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung<sup>2</sup>

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 Beschäfti-

gung 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 anderer 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) durchgeführt. 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 sozialversicherungspflichtige 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 Ahlfeldt et al. (2018), Bonin et al. (2018), Caliendo (2018) und Schmitz (2017) Beschäftigungseffekte des Mindestlohns auf Basis von Variation in der regionalen Betroffenheit. Diese 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. (2018) legt für den

<sup>2</sup> Zusammenfassung der Befunde über Beschäftigungseffekte des Mindestlohns in Anlehnung an Bossler et al. (2017c).

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. 2017).

#### 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 gesteigerter 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 nach 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 Kurzeitarbeitslosen 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

Die Einhaltung des Mindestlohns ist bis heute eine weitestgehend offene Frage, da die Quantifizierung der Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns auf Grundlage der existierenden Datenlage schwierig ist.

Erste Studien, die sich mit der Einhaltung des Mindestlohns mithilfe von Befragungsdaten 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).<sup>3</sup>

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 scheinbar unterhalb der Mindestlohngrenze liegen, obwohl sie zum Mindestlohn oder darüber entlohnt werden. Erkenntnisse des IAB weisen darauf hin, dass Personen, die in Be-

<sup>3</sup> 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).

fragungen 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.

Die Einhaltung des Mindestlohns kontrolliert in Deutschland der Zoll. Informationen zur Zahl durchgeführter Zollkontrollen und zur Zahl eingeleiteter Verstoß-Verfahren liefern z.B. die Bundestagsdrucksachen 18/12755 und 19/2101. Inwiefern eine bessere Personalausstattung des Zolls die Anzahl an Kontrollen erhöhen könnte und inwiefern dies einen positiven Einfluss auf die Einhaltung hätte, lässt sich nicht seriös einschätzen. Vor dem Hintergrund der diskutierten Anzahl potenzieller Mindestlohnunterschreitungen wäre eine bessere Kontrolle und damit einhergehend eine höhere Abschreckungswirkung jedoch wünschenswert.

Ein weiterer wichtiger Baustein für die Einhaltung des Mindestlohns besteht in den Aufzeichnungs-

pflichten der Arbeitgeber über geleistete Arbeitsstunden. Ergebnisse aus der IAB-QUEST-Befragung zeigen, dass Arbeitgeber häufig über den bürokratischen Aufwand der Aufzeichnungspflichten klagen und dass diese Klagen auch mit dem Geltungsbereich der Aufzeichnungspflichten 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) <sup>4</sup>		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 vom 29.7.2015) präzisiert werden. Legt man die alte Mindestlohnaufzeichnungsverordnung zugrunde, die nur im ersten Halbjahr 2015 Anwendung fand und andere Gehaltsschwellen beinhaltete,

wäre die Zahl noch bei rund 3,8 Millionen Beschäftigungsverhältnissen. Berücksichtigt man, dass einige der betroffenen Branchen, 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

<sup>4</sup> Beschäftigungsverhältnisse die schon nach AEntG oder AÜG aufzeichnungspflichtig sind werden hier ausgenommen.

von zusätzlichen Aufzeichnungspflichten durch das Mindestlohngesetz betroffen.

Die Gehaltsschwellen für die Aufzeichnungspflichten der Arbeitsstunden reduzieren die Anzahl der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse deutlich. Ohne die Gehaltsschwellen würden statt 1,9 Millionen Beschäftigungsverhältnissen 3,3 Millionen Beschäftigungsverhältnisse zusätzlichen Aufzeichnungspflichten aufgrund des Mindestlohns unterliegen. Somit lässt sich durch die Gehaltsschwellen auch der bürokratische Mehraufwand deutlich eindämmen.

Unklar ist hingegen, warum lediglich die in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannten Branchen unter die Aufzeichnungspflichten fallen. Die dort genannten Branchen waren zwar wesentlich stärker von der Einführung des Mindestlohns betroffen als der Durchschnitt aller anderen Branchen. Einige Mindestlohnrelevante Branchen, wie beispielsweise der Einzelhandel, sind hier jedoch nicht enthalten.

#### IAB-Literatur

Ahlfeldt, Gabriel M.; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2018): The regional effects of a national minimum wage. (CESifo working paper, 6924), München.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 Mindestlohniveau: Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen. IAB-Kurzbericht 12/2016.

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

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

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.

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

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

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

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvana; Croxton, Daniela; Eberle, Johanna; Klosterhu-

ber, Wolfram (2017a): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3). IAB-Forschungsbericht 02/2017.

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

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

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

#### Externe Quellen

Bonin, Holger; Isphording, Ingo; Krause, Annabelle; Lichter, Andreas; Pestel, Nico; Rinne, Ulf; Caliendo, Marco; Obst, Cosima; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Grabka, Markus (2018). Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Bonn/Potsdam/Berlin.

Bruttel, Oliver; Baumann, Arne; Dütsch, Matthias (2018): The new German statutory minimum wage in comparative perspective: Employment effects and other adjustment channels. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 24, Nr. 2, S. 145-162.

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-Wochenbe-richt*, 49/2017, Berlin.

Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2018): The

Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform. *Labour Economics*, Vol. 53, S. 46-62.

Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2017): 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=EAESEM2017&paper\\_id=1781](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EAESEM2017&paper_id=1781), München.

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.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)111

19. September 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

**Prof. Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf**

### Einleitung:

In der wissenschaftlichen Diskussion herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass sich die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland grundsätzlich bewährt hat.<sup>1</sup> Auf der Grundlage der bislang vorliegenden Forschungsergebnisse kann nachgewiesen werden, dass der Mindestlohn zu einem deutlichen Anstieg der Löhne im Niedriglohnssektor geführt hat, 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.

Die Erfolgsgeschichte des Mindestlohns in Deutschland wird allerdings nach wie vor durch zwei problematische Aspekte getrübt:

Zum einen gibt es 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. Zum anderen ist das derzeitige Mindestlohnniveau nicht existenzsichernd und damit der in §9 des Mindestlohngesetzes (MiLoG) geforderte „angemessene Mindestschutz“ nicht gewährleistet.

Zur Behebung dieser grundlegenden Defizite bedarf es einer breiten gesellschaftlichen Debatte, die vor allem auch die betrieblichen Erfahrungen von Unternehmen und Beschäftigten mit einbezieht. Vor die-

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die ausführliche Stellungnahme der beiden Forschungsinstitute der Hans-Böckler-Stiftung, WSI und IMK, an die Mindestlohnkommission, die auch die Grundlage dieser Stellungnahme bildet: Alexander Herzog-Stein, Malte Lübker, Toralf Pusch, Thorsten Schulten, Andrew Watt, Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission, WSI Policy Brief, Nr. 24 (2018), [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_24\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_24_2018.pdf)



sem Hintergrund sind die in den Anträgen der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierten Vorschläge als wichtige Anregungen für eine Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohnregimes zu begrüßen. Im Folgenden sollen die Vorschläge im Einzelnen bewertet werden:

### Verbesserung der Mindestlohnkontrollen

Alle bislang vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen stimmen darüber ein, dass nach wie vor eine große Anzahl von Beschäftigten unterhalb des Mindestlohns bezahlt wird. Auch wenn die konkreten Ergebnisse der Studien je nach gewählter Datenquelle und Berechnungsmethodik zwischen 750.000 und 2,6 Millionen Mindestlohnverstößen variieren, so deuten selbst die konservativen Schätzungen auf erhebliche Umsetzungsprobleme. Demgegenüber fällt die Anzahl der durch Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) aufgedeckten Mindestlohnverstöße sehr bescheiden aus.

Vor diesem Hintergrund weisen die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Recht darauf hin, dass die Besetzung der mit dem MiLoG vereinbarten Schaffung von 1.600 neuen Planstellen bei der FKS nur sehr langsam verläuft und insgesamt von einer deutlichen personellen Unterausstattung ausgegangen werden muss. Dementsprechend sollte die Neubesetzung von Stellen in der FKS deutlich beschleunigt werden und hierbei – wie aktuell bereits geschehen – auch Umbesetzungen aus anderen Abteilungen des Zoll vorgenommen werden, da ansonsten dem Personalzuwachs durch die derzeit bestehende Anzahl von Auszubildenden enge Grenzen gesetzt sind. Darüber hinaus sollte rasch die Ausbildungsquote innerhalb des Zolls erhöht werden, um mittelfristig den Personalbestand der FKS auch über die beschlossene Schaffung neuer Planstellen hinaus weiter auszubauen. Eine Zielmarke könnte hierbei die von den Gewerkschaften vorgeschlagene Ausdehnung auf insgesamt 10.000 Stellen sein.

Umfassende und effiziente Kontrollen des Mindestlohns durch die FKS sind für eine erfolgreiche Umsetzung des Mindestlohns unabdingbar. Darüber hinaus wären jedoch eine Reihe weitere Maßnahmen sinnvoll, um eine bessere Einhaltung des Mindestlohns zu gewährleisten. Hierzu gehören u.a.

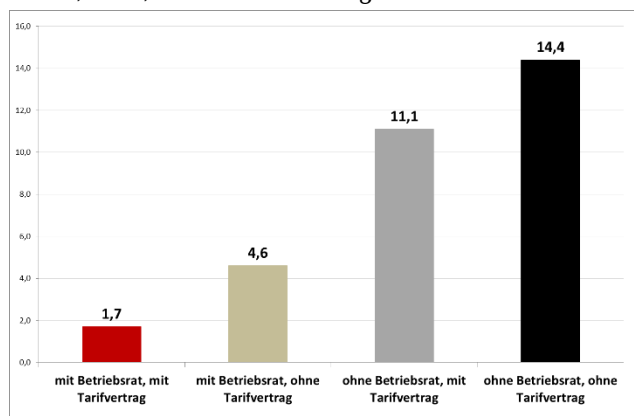
- eine **bessere Nutzung anderer Kontrollinstanzen** (z.B. der Deutschen Rentenversicherung) sowie eine verbesserte Kooperation der Instanzen untereinander;
- eine **Verbesserung der Dokumentationspflichten** zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten, um mögliche Manipulationen durch die Unternehmen zu verhindern und den Beschäftigten die Kontrolle über die Arbeitszeiterfassung zu ermöglichen;
- die Einrichtung eines **öffentlichen Registers** von Unternehmen, die gegen den Mindestlohn verstoßen haben. Nach dem Vorbild Großbritanniens könnte diese Register zum öffentlichen Naming &

Shaming von Unternehmen mit Mindestlohnverstößen genutzt werden. Außerdem wäre denkbar, die entsprechenden Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum automatisch von allen öffentlichen Aufträgen auszuschließen.

- eine **eindeutige Definition des Mindestlohns**, die für jedes Unternehmen und jeden Beschäftigten transparent macht, welche Lohnbestandteile in den Mindestlohn eingerechnet werden dürfen und welche nicht. Mittlerweile existiert hierzu eine umfangreiche Rechtsprechung, die für den Einzelnen kaum überschaubar ist;
- eine Stärkung der Möglichkeiten von Beschäftigten, ihre Mindestlohnansprüche durchzusetzen. Hierzu gehört insbesondere die Einführung eines **Verbandsklagerechts** für Gewerkschaften, das den Druck von den Beschäftigten nimmt, ihre Ansprüche individuell durchsetzen zu müssen.

Ein wesentlicher Hebel zur Umsetzung des Mindestlohns wäre schließlich die bessere Verankerung von Betriebsräten und die Stärkung der Tarifbindung. So zeigen aktuelle Untersuchungen des WSI, dass die Anzahl der Verstöße gegen den Mindestlohn in Betrieben mit Betriebsrat um ein Vielfaches geringer ist als in Betrieben ohne Betriebsrat. Auch die Tarifbindung hat einen positiven Effekt auf die Einhaltung des Mindestlohns (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Mindestlohnverstöße in Betrieben mit und ohne Betriebsrat und Tarifvertrag, Gesamtwirtschaft, 2016, in % der Beschäftigten**



Quelle: SOEP 2016, Berechnungen des WSI

### Abschaffung der Ausnahmeregelungen

Bislang existieren keine wissenschaftlichen Untersuchungen, die für Deutschland die Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen beim Mindestlohn belegt hätten. Untersuchungen des IAB kommen im Gegenteil zu dem Ergebnis, dass die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose in der Praxis kaum genutzt wird.<sup>2</sup> Bei Jugendlichen dürften hingegen die Unternehmen die Löhne unterhalb des Mindestlohns in erster Linie als Mitnahmeeffekte realisieren. Insgesamt lässt sich keine empirische Evidenz für die im

<sup>2</sup> von Philipp vom Berge, Isabell Klingert, Sebastian Becker, Julia Lenhart, Simon Trenkle, Matthias Umkehrer, Mindestlohnausnahme für Langzeitarbeitslose: Wenig wirksam und kaum genutzt, IAB Kurzbericht Nr. 23/2016

MiLoG ursprünglich vorgetragene Gründe der Ausnahmeregelungen finden. Vor diesem Hintergrund ist den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu zustimmen, die eine Abschaffung der Ausnahmeregelungen fordern.

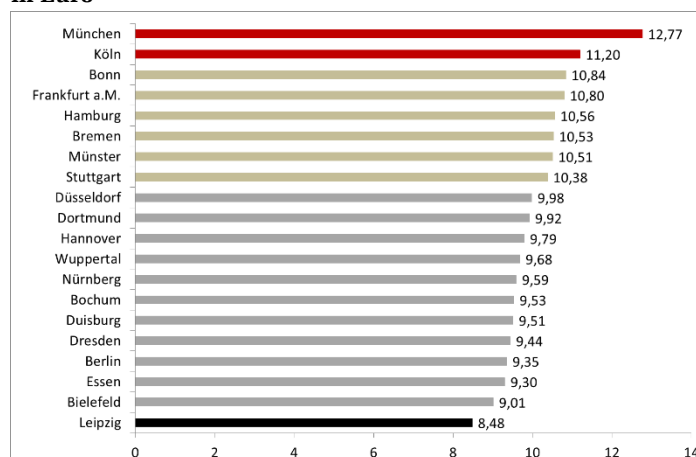
### Niveau des Mindestlohns/Veränderung des Anpassungsmechanismus

Nach dem MiLoG (§9) soll der Mindestlohn so bemessen sein, dass er den Beschäftigten einen „angemessenen Mindestschutz“ gewährleistet. In der Begründung zum Mindestlohngesetz finden sich einige Hinweise darauf, was der Gesetzgeber unter einem „angemessenen Mindestschutz“ versteht und welche Kriterien für eine angemessene Höhe des Mindestlohns hieraus ableitbar sind.<sup>3</sup>

Ein zentrales Argument in der Begründung für die Einführung eines Mindestlohns bestand stets 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 Grundversicherung für Arbeitsuchende „aufgestockt“ werden können“.<sup>4</sup> Die Grundidee dessen, was im englischen Sprachraum als „Living Wages“ war demnach auch stets in der deutschen Mindestlohndiskussion präsent.

Der derzeit geltende Mindestlohnbetrag von 8,84 Euro ist eindeutig kein existenzsichernder Lohn. Nach Berechnungen des WSI haben selbst vollzeitbeschäftigte Single-Haushalte bei Beschäftigung zum Mindestlohn mit einer durchschnittlichen tarifvertraglichen Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden in 19 der 20 größten Städte Deutschlands noch Anspruch auf Aufstockungsleistungen. In 15 von 20 Städten wäre ein Mindestlohn von mehr als 9,50 Euro notwendig um diese Schwelle zu überschreiten; in acht Städten wären sogar von mehr als 10,00 Euro (Abbildung 2). Berücksichtigt man darüber hinaus den notwendigen Lohn, der auch im Alter eine Rente oberhalb der Grundversicherung ermöglicht, so wäre mittlerweile ein Mindestlohn von deutlich über 12 Euro notwendig.

**Abbildung 2: Notwendiger Stundenlohn bei einem vollzeitbeschäftigten Single-Haushalt ohne Anspruch auf „Aufstockungsleistungen“ nach SGB II, in Euro**



\*bei einer durchschnittlichen tarifvertraglichen Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden

Quelle: Berechnungen des WSI

Vor diesem Hintergrund ist die Forderung der Fraktion DIE LINKE nach einem Mindestlohn von 12 Euro nachvollziehbar und als normative Zielmarke in Sinne eines existenzsichernden Mindestlohnniveaus zu begrüßen. Eine sofortige Anhebung von jetzt 8,84 auf 12 Euro würde jedoch einer Lohnsteigerung von fast 36 Prozent entsprechen, was einen gewaltigen Lohnsprung bedeuten würde, für den es national wie international kaum Erfahrungswerte gibt. In jedem Fall wäre eine solche Anhebung mit einem weitreichenden Eingriff in das bestehende Lohngefüge verbunden, der nicht frei von ökonomischen Risiken ist und deshalb besser nicht in einem einzigen, sondern in mehreren, zeitlich etwas gestreckten Schritten gegangen werden sollte. Unklar ist zudem bei dem Antrag der Fraktion DIE LINKE was bei einer Erhöhung auf 12,00 Euro aus der faktisch ausgetobenen Mindestlohnkommission werden soll und wie die zukünftige Anpassung des Mindestlohns geregelt werden soll.

Auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt darauf den Spielraum für kräftigere Mindestlohnenerhöhungen zu erweitern. Anders als die Fraktion Die Linke will die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN jedoch keinen höheren Mindestlohnbetrag politisch festlegen, sondern setzt stattdessen darauf den bestehenden Anpassungsmechanismus zu erweitern. Dies soll dadurch geschehen, dass zukünftig die Tariflohnentwicklung lediglich die Untergrenze für die Mindestlohnanpassung definiert und darüber hinaus die Mindestlohnkommission einen breiteren Ermessensspielraum für stärkere Erhöhungen haben soll. Eine solche Präzisierung des Ermessensspielraums ist durchaus sinnvoll, da ein bloßer Nachvollzug der Tariflohnentwicklung keine überdurchschnittlichen Erhöhungen in Richtung eines existenzsichernden Mindestlohns erlaubt.

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Drucksache 18/1558, Berlin

<sup>4</sup> Deutscher Bundestag (2014), a.a.O., S. 2

Ob jedoch die ebenfalls vorgeschlagene Erweiterung der Mindestlohnkommission um drei „unabhängige“ WissenschaftlerInnen mit vollem Stimmrecht geeignet ist, eine mögliche Blockade zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Hinblick auf höhere Mindestlöhne zu durchbrechen, ist keinesfalls sicher. Die Erfahrungen aus Großbritannien mit der dortigen Low Pay Commission, die ähnlich wie im Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN neben Arbeitgebern und Gewerkschaften auch Wissenschaftler als stimmberechtigte Mitglieder kennt, deuten nicht darauf hin, dass Anpassungsspielräume dort besser ausgenutzt werden. In jedem Fall ist auch der britische Mindestlohn noch weit davon entfernt, ein Living Wage zu sein.

Auch die Vorstellung, dass durch stärkere wissenschaftliche Präsenz automatisch sachliche Erwägungen gegenüber politischen Interessen an Bedeutung

gewinnen, scheint eine recht idealistische Vorstellung zu sein. Gerade im Hinblick auf den Mindestlohn haben sich relevante Teile der Wissenschaft (insbesondere aus dem Bereich der Ökonomie) in der Vergangenheit als wenig sachkundig erwiesen und mit falschen Prognosen den politischen Diskurs beeinflusst.

Um im Sinne des MiLoG einen „angemessenen Mindestschutz“ zu gewährleisten, muss der Mindestlohn schrittweise auf ein existenzsicherndes Niveau angehoben werden. 12 Euro sind hierfür eine angemessene Zielmarke. Um dies zu erreichen ist es notwendig, die Anpassungskriterien für die Mindestlohnkommission so weiterzuentwickeln, dass – zumindest bis zum Erreichen eines existenzsichernden Niveaus – die Anpassung des Mindestlohns oberhalb der Tariflohnentwicklung liegt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)112

19. September 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

**Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn**

### I. Vorschläge, die nicht weiter helfen

Die Vorschläge aus den Reihen der Opposition sind m.E. nach nicht sinnvoll. Denn sie wollen Mechanismen auflösen, die der Gesetzgeber eingezogen hat, um einen ausgewogenen Mindestlohn sicherzustellen.

#### 1. Erhöhung des Mindestlohns durch politischen Beschluss

DIE LINKE schlägt vor, den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 € zu erhöhen.<sup>1</sup> Damit würde die Entscheidung über die Höhe des Mindestlohns aus den Händen der Mindestlohnkommission genommen und in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt. Auf diese Weise würde von einem Verfahren Abstand genommen, das durch die federführende Rolle von Repräsentanten der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite ein angemessenes Ergebnis und die Akzeptanz der Beteiligten weitestmöglich sicherstellt. Unabhängig davon, wie man zur Höhe des Mindestlohns steht, wäre dies nicht akzeptabel. Vielmehr ist die

Mindestlohnkommission das richtige Gremium, diese Höhe zu bestimmen:

Dass die Entscheidung über die Höhe des Mindestlohns einem paritätisch von der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite besetzten Gremium obliegt, stellt sicher, dass der Eingriff in die Privatautonomie der Arbeitsvertragsparteien unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgt. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht es in der Vergangenheit als Garant der Angemessenheit einer Vergütungshöhe angesehen, wenn die Einbuße individueller Freiheit dadurch zumindest teilweise kompensiert wird, dass Interessenvertreter der Betroffenen sie festlegen.<sup>2</sup> Dies gilt erst recht in Anbetracht der prozeduralen Ausgestaltung der Lohnfindung: *De lege lata* prüft die Mindestlohnkommission gemäß § 9 Abs. 2 MiLoG im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu

<sup>1</sup> BT-Drs. 19/96.

<sup>2</sup> S. in diesem Sinne BVerfG, Beschl. v. 23.10.2013 – 1 BvR 1842/11, 1 BvR 1843/11, NJW 2014, 46 (49), Rn. 94.

ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Da sich die Mindestlohnkommission bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung orientiert (§ 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG), wird die Entwicklung des Mindestlohns auf eine noch breitere repräsentative Basis gestellt. Denn als Orientierungsgröße dient, in welchem Maße die Tarifparteien als Interessenvertreter einer großen Anzahl von Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine Lohnsteigerung als angemessen erachten. Mit dem Tarifindex als Proxy einer Steigerungsrate für den Mindestlohn ist zugleich sichergestellt, dass die in § 9 Abs. 2 MiLoG benannten Kriterien Berücksichtigung finden – denn sie bilden gerade die Erwägungsgründe ab, von denen sich auch die Tarifparteien bei der tariflichen Lohngestaltung typischerweise leiten lassen. Das Ergebnis kollektiven Aushandelns lässt nicht nur darauf schließen, dass die Gewerkschaften als ebenbürtige Verhandlungspartner der Arbeitgeberverbände ein Mindestmaß an Schutz ihrer Mitglieder durchgesetzt haben. Da entsprechende Steigerungsraten auch die Zustimmung der Arbeitgeberseite gefunden haben, ist davon auszugehen, dass Beschäftigung nicht gefährdet ist. Denn die Arbeitgeberseite wird sich nur mit einer Steigerung einverstanden erklären, die wirtschaftlich zu verantworten ist.

Wird die Bestimmung des Mindestlohns hingegen jedes Mal aufs Neue der politischen Entscheidung preisgegeben, wird dieses ausgewogene Verhältnis zwischen den gleichermaßen schutzwürdigen Belangen zerstört. Exemplarisch veranschaulicht dies bereits der konkrete Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. Danach soll als Fixpunkt zur Bestimmung des angestrebten Mindestlohns in Höhe von 12 € die Niedriglohnschwelle, d.h. dasjenige Einkommen dienen, das weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns beträgt. Maßgeblich ist folglich alleine die Lohnhöhe im relativen Vergleich. Auf diese Weise erfolgt eine Akzentverschiebung alleine auf das Interesse der Arbeitnehmer – und zwar unabhängig davon, inwieweit sie tatsächlich schutzbedürftig sind. *Ad horribile* würde – wie es etwa in imperfekten Demokratien wie Russland<sup>3</sup> üblich ist – gesamtwirtschaftlich bedenklichen Wahlkampfgeschenken Tür und Tor geöffnet werden. Eine ausgewogene Entscheidung der Mindestlohnkommission, die die Folgen für die Gesamtwirtschaft in den Blick nimmt, drohte durch Entscheidungen eingelöst zu werden, die kurzfristig darauf abzielen, politische Macht um jeden Preis zu erhalten. Die Gefahr eines „race to the bottom“, d.h. eines Unterbietungswettbewerbs der Unternehmen hinsichtlich der Lohnhöhe, würde eingetauscht gegen die Gefahr eines „race to the top“. Denn es ist abzusehen, dass die Automatik einer „Lohnspirale nach oben“ eröffnet würde – und zwar ungeachtet der tatsächlichen Leistungsfähigkeit nationaler Unternehmen im internationalen Wettbewerb.

*Telos* der bisherigen Regelung ist zudem, dass der Arbeitnehmer, der in Vollzeit tätig ist, seinen Lebensunterhalt ohne staatliche Hilfe bestreiten kann. Vor diesem Hintergrund wurde der Mindestlohn in Höhe von 8,50 € als Ausgangspunkt der am Tarifindex orientierten Lohnentwicklung gewählt. Hierdurch wurde ein über der Pfändungsfreigrenze gemäß § 850c Absatz 1 Satz 1 ZPO liegendes, auf die Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugeschnittenes pauschaliertes Existenzminimum abgebildet.<sup>4</sup> Der Vorschlag der LINKEN, mehrere Stufen einer kontinuierlichen Lohnentwicklung zu überspringen und den Mindestlohn auf 12 € anzusetzen, entkoppelt den Mindestlohn von dieser Zwecksetzung. Der Gesetzgeber hat aber aus gutem Grund seinen aus dem Sozialstaatsprinzip erwachsenen Schutzauftrag behutsam wahrgenommen: Er wollte lediglich dort in die Privat- und Tarifautonomie eingreifen, wo auf dem Spiel steht, dass der Arbeitnehmer seine Existenz aus eigener Kraft sonst nicht sichern kann. Ist diese Untergrenze gewahrt, soll ein Eingriff in das von den Vertrags- oder Tarifparteien bestimmte Äquivalenzverhältnis hingegen ausscheiden. Der Vorschlag der LINKEN würde in größerem Maße in Privat- und Tarifautonomie eingreifen. Zugleich würde aber das Gewicht des Rechtfertigungsgrundes für diesen Eingriff reduziert.

## 2. Neubesetzung der Mindestlohnkommission und Neujustierung ihrer Entscheidungsfindung

Vorgeschlagen wird von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN darüber hinaus, dass der Katalog der von der Mindestlohnkommission zu berücksichtigenden Ziele dahingehend ergänzt wird, dass der Mindestlohn vor Armut schützen soll. Die Tarifentwicklung soll vor diesem Hintergrund lediglich die Mindeststeigerung des Mindestlohns vorgeben. Darüber hinaus sollen Vertreter der Wissenschaft in der Mindestlohnkommission ein Stimmrecht erhalten.<sup>5</sup>

Ein Grund dafür, von dem dargestellten ausgewogenen Verfahren abzuweichen, ist aber nicht ersichtlich. Eine Erweiterung des Kriterienkatalogs um das Ziel des Schutzes vor Armut bringt keinen Mehrwert: Der Schutz vor Armut lässt sich bereits unter das weiter gefasste Ziel eines angemessenen Mindestschutzes für Arbeitnehmer fassen. Bereits nach der bisherigen Grundlage ist die Mindestlohnkommission zudem nicht strikt an den Tarifindex gebunden. Je weiter sich aber die Steigerungsrate des Mindestlohns vom Tarifindex entfernt, desto weniger greift die Angemessenheitsvermutung, die dem Tarifindex als Ausdruck dessen, wie sich die tarifautonome Gestaltung des Tariflohns entwickelt, inhärent ist. Wird – wie es in der Gesetzesinitiative anklingt – stattdessen ein Mindestlohn in Höhe von 60 Prozent des Durchschnittsverdienstes als Orientierungspunkt verstanden, droht zudem die Gefahr, dass gerade nicht – wie die Gesetzesinitiative meint – der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt wird.<sup>6</sup> Denn ge-

<sup>3</sup> Vgl. etwa zu Wahlkampfversprechen Putins <https://www.vanguardngr.com/2018/01/president-promises-increase-minimum-wage-ahead-election/>. Zum Verfahren afrikanischer Staatschefs s. *Thüsing*, FS Schwenzer, 2011, S. 1727.

<sup>4</sup> BT-Drs. 18/1558, S. 28.

<sup>5</sup> BT-Drs. 19/975, S. 2.

<sup>6</sup> In diesem Sinne aber BT-Drs. 19/975, S. 2.

sellschaftliche Fliehkräfte können auch dadurch entstehen, dass die Unterschiede zwischen wesentlich Ungleichem eingeebnet werden.

Bereits nach der derzeitigen Gesetzeslage beruft die Bundesregierung nach § 5 Abs. 1 MiLoG auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer je ein beratendes Mitglied aus Kreisen der Wissenschaft. Die Expertise der Wissenschaft ist sicherlich unentbehrlich. Allerdings würde die dargestellte Funktion der derzeitigen stimmberechtigten Mitglieder geschmälert, *pars pro toto* die Interessen der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber abzubilden. Vertreter der Wissenschaft können nicht einmal annäherungsweise den Verlust individueller Freiheit kompensieren. Hängt die Bestimmung des Mindestlohns auch an ihrer Stimme, erweist sie sich aus Warte der Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht als Entscheidung ihresgleichen, sondern wird in noch größerem Maße als Fremdbestimmung empfunden. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, dass die Beteiligung der Wissenschaft, wie es die Gesetzesinitiative meint,<sup>7</sup> die gesellschaftliche Akzeptanz des Mindestlohns stärkt.

### 3. Ausnahmsloser Mindestlohn

Abzulehnen ist auch der Vorschlag, bisherige Ausnahmeregelungen aufzuheben.<sup>8</sup>

#### a) Ausnahmeregelung für Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung

Zunächst sollte daran festgehalten werden, dass Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung gemäß § 22 Abs. 2 vom persönlichen Anwendungsbereich des MiLoG ausgenommen sind. Der Regelungszweck, keinen Fehlanreiz zu schaffen, dass Minderjährige auf eine Berufsausbildung

mit geringerer Ausbildungsvergütung verzichten, wenn sie einer mit Mindestlohn vergüteten Beschäftigung nachgehen können, verfängt weiterhin.<sup>9</sup> Unbestritten ist, dass die Herausnahme bestimmter Arbeitnehmergruppen aus einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn der Rechtfertigung bedarf; Maßstab für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit ist der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Danach bedarf es für die vorgesehene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können.<sup>10</sup> Zulässiger Grund, minderjährige Arbeitnehmer ohne Ausbildung aus dem Anwendungsbereich des MiLoG auszunehmen, ist es, durch die gegenüber dem aktuellen Niveau ggf. erhöhte Vergütung eines Mindestlohns keine Anreize gegen die Aufnahme einer Ausbildung zu setzen. Daran hat der Staat ein legitimes Interesse: Ausbildung bringt Qualifikation und Qualifikation mindert das Risiko der Arbeitslosigkeit; die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit hat Verfassungsrang als Bestandteil des Sozialstaatsprinzips.<sup>11</sup> Ausbildung führt zudem langfristig zu höheren Einkommen, höhere Einkommen stabilisieren die Sozialkassen. Zudem: Fixe Altersgrenzen sind im Recht allgegenwärtig.

Viele Altersgrenzen orientieren sich an einer vermuteten Einsichtsfähigkeit über Sinn und Unsinn bestimmter Handlungen und Rechtsgeschäfte.<sup>12</sup> Daneben gibt es zahlreiche Grenzen, die sich an ökonomischen Gesichtspunkten orientieren, wie etwa dem Bedarf wirtschaftlicher Unterstützung durch andere Personen oder die Gemeinschaft. So besteht etwa ein Anspruch auf Betreuungsunterhalt bis zum 3. Lebensjahr des Kindes (§ 1570 BGB). Kindergeld gibt es bei einer Ausbildung bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 BKGG) – daran orientiert sich auch der Anspruch auf Ausbildungsunterhalt nach § 1610 Abs. 2 BGB. Besonders häufig sind solche ökonomischen Motive bei Altersgrenzen im

<sup>7</sup> BT-Drs. 19/975, S. 3.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu den Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 19/1829.

<sup>9</sup> S. insoweit BT-Drs. 18/1558, S. 42.

<sup>10</sup> St. Rspr., s. nur BVerfG, Beschl. v. 9.12.2003 – 1 BvR 558/99, BVerfGE 109, 96 (123); Beschl. v. 10.3.2008 – 1 BvR 1243/04, SozR 4-2600 § 71 Nr. 3, Rn. 9; Beschl. v. 7.2.2012 – 1 BvL 14/07, NJW 2012, 1711; Beschl. v. 7.10.1980 – 1 BvL 50/79, BVerfGE 55, 72 (88); Beschl. v. 26.1.1993 – 1 BvL 38/92, BVerfGE 88, 87 (97); Beschl. v. 31.1.1996 – 2 BvL 39/93, BVerfGE 93, 386 (397); Urt. v. 2.3.1999 – 1 BvL 2/91, BVerfGE 99, 367 (389); Urt. v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (110); Beschl. v. 4.12.2002 – 2 BvR 400/98, BVerfGE 107, 27 (46).

<sup>11</sup> BVerfG, Beschl. v. 20.3.2007 – 1 BvR 1047/05, NZA 2007, 609.

<sup>12</sup> Allgemein bekannt ist etwa die Grenze der Strafmündigkeit: Bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres kann mangels Schuldfähigkeit niemand strafrechtlich verantwortlich gemacht werden (§ 19 StGB), erst mit Vollendung des 18. Lebensjahres beginnt die volle Strafmündigkeit. Sexuelle Handlungen mit Kindern unter 14 Jahren sind stets strafbar (§ 176 Abs. 1 StGB), solche mit Jugendlichen unter 18 Jahren nur unter zusätzlichen Voraussetzungen (§ 182 StGB). Im Zivilrecht gilt: Bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres ist man geschäfts- (§ 104 Nr. 1 BGB) und deliktsunfähig (§ 828 Abs. 1 BGB), bis zum 18. Lebensjahr beschränkt geschäftsfähig (§§ 2, 106 ff. BGB). Bereits nach der Vollendung des 14. Lebensjahrs kann ein Kind selbständig entscheiden, zu welchem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis es sich halten will (§§ 5, 6 KERzG). Alkohol trinken darf man schon mit 16 (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG), heiraten aber nur im Ausnahmefall (§ 1303 BGB).

Sozialversicherungsrecht.<sup>13</sup> Die *ratio* vieler dieser Normen ist, dass je nach Lebenssituation unterschiedlich hohe Chancen am Arbeitsmarkt, ein unterschiedlich hoher Bedarf für finanzielle Unterstützung etc. besteht. Der Gesetzgeber geht z.B. davon aus, dass der typische ältere Arbeitnehmer (vgl. §§ 82, 131, 131a SGB III) sich in einer Situation befindet, bei der sich eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt schwieriger gestaltet als bei jüngeren Menschen. Bei der Bemessung von Beitragssätzen wird das Alter, der Familienstand sowie eine Unterbringung bei den Eltern berücksichtigt, da bei jungen Menschen ohne unterhaltsrechtliche Verpflichtungen regelmäßig ein geringerer Unterstützungsbedarf besteht (§§ 79 Abs. 2, 123 SGB III). Auch diese Typisierungen werden vielen Einzelfällen nicht gerecht bzw. sie lassen andere wichtige Faktoren wie etwa regionale Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten unberücksichtigt; gleichwohl ist ihre Zweckmäßigkeit im Ganzen nicht in Frage zu stellen.

Dass sich eine an das Alter anknüpfende Einschränkung des Anwendungsbereichs des Mindestlohns bewehrt, zeigt auch ein Pendelblick ins Ausland. Zahlreiche ausländische Rechtsordnungen halten an Altersgrenzen fest: In Griechenland gilt der volle Mindestlohn erst ab 25 Jahren, in den Niederlanden ab 23 Jahren (und dann nur bis zur gesetzlichen Altersgrenze). In Belgien gilt der volle Mindestlohn grundsätzlich nur für Arbeitnehmer ab einem Lebensalter von 21 Jahren. In Frankreich gilt der SMIC in voller Höhe erst für Arbeitnehmer ab einem Alter von 18 Jahren. Ähnlich ist es in Irland, wo der festgesetzte Mindestlohn in vollem Umfang erst ab einem Alter der Arbeitnehmer von 18 Jahren gezahlt werden muss. In Malta, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich gibt es ebenfalls Staffelungen nach dem Alter.

#### b) Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose

Die vom BMAS beim Institut für Arbeitsmarkt und Berufungsforschung in Auftrag gegebene Evaluation der in § 22 Abs. 4 MiLoG statuierten Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose im vergangenen Jahr hat zwar gezeigt, dass der tatsächliche Anwendungsbereich der Regelung gering ist. So haben nur 1,4 % der Langzeitarbeitslosen vor der Beschäftigungsaufnahme eine Bescheinigung über ihre Langzeitarbeitslosigkeit eingefordert, die für den Arbeitgeber eine

Berufung auf § 22 Abs. 4 MiLoG ermöglichen würde.<sup>14</sup> Dass die Regelung momentan weitgehend wirkungslos ist, ist – wie auch die Studie hervorhebt – der guten Arbeitsmarktsituation geschuldet, in der auch Langzeitarbeitslose gefragt sind.<sup>15</sup> In der Tat würde es zum jetzigen Zeitpunkt nicht schaden, die Regelung aufzuheben. Ob die Regelung ihren Zweck erfüllt, kann aber verlässlich erst beurteilt werden, wenn die Rahmenbedingungen für Langzeitarbeitslose, in Lohn und Brot zu gelangen, tatsächlich ungünstig sind. Da mit der Regelung bisher auch keinerlei unerwünschte Effekte einhergehen, sollte deshalb der Evaluierungszeitraum verlängert werden. Erst in Krisenzeiten wird dann verlässlich festzustellen sein, ob die Regelung sich bewährt.

#### c) Ausnahmeregelung für Praktikanten

Ebenso wenig sollte der persönliche Anwendungsbereich insgesamt auf Praktikanten erstreckt werden. Da der Anreiz für Unternehmen sinkt, Praktikanten im Sinne des § 26 BBiG zu ermöglichen, berufliche Fertigkeiten, Kenntnisse, Fähigkeiten oder berufliche Erfahrungen zu erwerben, wenn sie den gesetzlichen Mindestlohn zahlen, erscheint es ganz im Gegenteil erwägenswert, Praktikanten insgesamt vom gesetzlichen Mindestlohn auszunehmen. Denn ein – international einmaliger – Mindestlohn für Praktikanten ist zweckwidrig.<sup>16</sup> Wenn der Praktikant als Arbeitnehmer eingesetzt wird, dann erhält er Mindestlohn als Arbeitnehmer, und seine Bezeichnung als Praktikant kann dies nicht verhindern. Wenn er aber Praktikant ist, dann ist der Zweck seiner Tätigkeit eben nicht die Wertschöpfung für den Arbeitgeber, sondern seine Sozialisation mit einer bestimmten beruflichen Tätigkeit. Er ist jemand – wie § 22 Abs. 4 S. 2 MiLoG klar definiert –, der sich „zum Erwerb praktischer Kenntnisse und Erfahrungen einer bestimmten betrieblichen Tätigkeit zur Vorbereitung auf eine berufliche Tätigkeit unterzieht“ – er ist aber nicht dem Weisungsrecht nach § 611a BGB unterworfen. Es gilt, genau darauf zu achten, wer Praktikant ist und wer nicht. Ein Mindestlohn aber auch für den „echten“ Praktikanten vorzusehen war schon ein methodischer Sündenfall des Gesetzgebers, der jedenfalls nicht vertieft werden sollte.

<sup>13</sup> Hier wären etwa – ohne nur annähernd Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – zu nennen: • § 79 Abs. 2 SGB III (Höhe des Zuschusses zur Ausbildungsvergütung bei einer außerbetrieblichen Berufsausbildung abhängig von Erreichung des 21. Lebensjahrs und Unterbringung bei den Eltern) • § 82 SGB III (volle oder teilweise Übernahme der Weiterbildungskosten für bestimmte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 45) • § 116 Abs. 3 SGB III (unterschiedliche Bedarfssätze bei Berufsausbildungsbeihilfe für behinderte Menschen, Altersgrenze 21 Lebensjahre) • § 123 SGB III (unterschiedliche Bedarfssätze für behinderte Menschen je nach Alter – Vollendung 18. oder 21. Lebensjahr – und Unterbringung) • § 136 Abs. 2 SGB III (ALG-Bezug gekoppelt an Regelaltersgrenze des SGB VI) • § 10 Abs. 2 Nr. 3 SGB V (Altersgrenzen für beitragsfreie Familienversicherung für Kinder, z.B. bis Vollendung des 25. Lebensjahres bei Berufsausbildung) • § 27a SGB V (Altersgrenze von 40 Jahren bei Frauen für Kostenübernahme bei künstlicher Befruchtung) • §§ 35 ff. SGB VI (Regelungen zur Regelaltersgrenze)..

<sup>14</sup> S. den Bericht und Einschätzung der Bundesregierung zur Regelung für Langzeitarbeitslose nach § 22 Absatz 4 Satz 2 des Mindestlohngesetzes, abrufbar unter [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsrecht/bericht-und-einschaetzung-der-bundesregierung-zur-regelung-fuer-langzeitarbeitslose.pdf;jsessionid=92F189DC352C83B576BC1BD653011BDD?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsrecht/bericht-und-einschaetzung-der-bundesregierung-zur-regelung-fuer-langzeitarbeitslose.pdf;jsessionid=92F189DC352C83B576BC1BD653011BDD?__blob=publicationFile&v=1), S. 1 (18.9.2018).

<sup>15</sup> Ebd., S. 2.

<sup>16</sup> Ob er verfassungswidrig ist, mögen andere beurteilen. So jedenfalls *Picker/Sausmikot*, NZA 2014, 942 (943 ff.) einerseits, *Greiner*, NZA 2016, 594 andererseits.

## II. Was man stattdessen anpacken sollte

Auch wenn die genannten Gesetzesinitiativen sich nicht als sinnvoll erweisen, bedeutet das nicht, dass ein Novellierungsbedarf nicht besteht. Zum Teil sollte verändert werden, was bereits von vornherein hätte besser gemacht werden können. Darüber hinaus hat die Anwendung und Auslegung des MiLoG durch die Gerichte dazu geführt, dass eine Rechtspraxis entstanden ist, die wohl so vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt war.

### 1. Was ist Arbeitszeit?

Das BAG hat nach kontroverser Diskussion im Schrifttum<sup>17</sup> entschieden, dass auch Bereitschaftszeit vergütungspflichtige Arbeit iSd. § 611 Abs. 1 BGB darstellt, d.h. Zeitspannen, innerhalb derer sich der Arbeitnehmer, ohne dass von ihm wache Aufmerksamkeit gefordert wird, für Zwecke des Betriebs an einer vom Arbeitgeber bestimmten Stelle innerhalb oder außerhalb des Betriebs aufzuhalten hat, damit er erforderlichenfalls seine volle Arbeitstätigkeit unverzüglich aufnehmen kann.<sup>18</sup> Denn unter vergütungspflichtiger Arbeit versteht das BAG nicht nur jede Tätigkeit, die als solche der Befriedigung eines fremden Bedürfnisses dient, sondern auch 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.<sup>19</sup> Da das MiLoG nicht nach dem Grad der tatsächlichen Inanspruchnahme differenziert, gilt der gesetzliche Mindestlohn nach dem BAG gleichermaßen für jede Art der in diesem Sinne verstandenen vergütungspflichtigen Arbeit.<sup>20</sup> Wenn man nicht bereits die Prämisse des BAG insgesamt anzweifeln will, nach der alleine die Anwesenheitspflicht des Arbeitgebers maßgebliches Definitionsmerkmal der vergütungspflichtigen Arbeit ist,<sup>21</sup> leuchtet doch unmittelbar ein, dass die Leistung des Arbeitnehmers während der Bereitschaftszeit jedenfalls ein Minus zur Leistung darstellt, die er erbringt, wenn der Arbeitgeber von seinem Weisungsrecht positiv Gebrauch gemacht hat. Denn in diesem Fall hat der Arbeitnehmer keinerlei Spielraum, sich in einer anderen als der vom Arbeitgeber vorgegebenen Weise zu verhalten. Es würde sich vor diesem Hintergrund anbieten, eine gestaffelte Vergütung festzuschreiben und den Mindestlohn für Bereitschaftszeiten nach einem bestimmten Bruchteil des Mindestlohns für Vollarbeit zu bemessen.

## 2. Klare Regelungen zum Ehrenamt

Von vornherein unklar war die Feststellung des § 22 III MiLoG, nach der die Vergütung von ehrenamtlich Tätigen durch das Gesetz nicht geregelt wird.<sup>22</sup> In der Praxis hat die Behandlung der Regelung zu Rechtsunsicherheit geführt – wie der durch Wehklagen aus den Sportverbänden veranlasste nachträgliche verbale (aber juristisch wirkungslose) Korrekturversuch der ehemaligen Arbeitsministerin unter Beweis stellt, dass Amateurfußballspieler trotz sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vom Mindestlohn ausgenommen seien.<sup>23</sup> Festzuhalten ist: Auch wer geringfügig beschäftigt ist, der ist Beschäftigter und damit regelmäßig Arbeitnehmer – und hat als solcher Anspruch auf den Mindestlohn. Nur der Ehrenamtliche, der nicht Arbeitnehmer ist, kann also gemeint sein; denn als Arbeitnehmer ist er nicht ehrenamtlich tätig und vice versa.<sup>24</sup> Die Regelung in § 22 III MiLoG ist deshalb rein deklaratorisch – wie auch die im gleichen Absatz zu findende Herausnahme der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten. Soll sie im Gesetz bleiben, sollte der Gesetzgeber sich um Klarstellung bemühen.

## 3. Gestaltungsfreiheit für die Arbeitsvertrags- und Tarifparteien

Erwogen werden sollte darüber hinaus, den Tarifparteien und Arbeitsvertragsparteien zumindest partiell einen gewissen Gestaltungsspielraum einzuräumen.

### a) Tariföffnungsklausel für Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung

Wenn nicht insgesamt eine tarifvertragliche Abdingbarkeit des Mindestlohns erfolgen soll, würde sich zumindest eine Öffnungsklausel für gefährdete Betriebe anbieten. Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung, kraft derer die Arbeitnehmerseite auf einen Teil des Gehalts verzichtet und der Arbeitgeber sich im Gegenzug dazu verpflichtet, Arbeitsplätze zu erhalten, haben sich in der Vergangenheit bewährt. Um die Gefahr eines Missbrauchs auszuschließen, könnte eine dem niederländischen Mindestlohngesetz nachgebildete Regelung geschaffen werden: Danach kann auf Antrag eines Arbeitgebers oder eines Arbeitgeberverbands der Minimallohn für bestimmte Arbeitnehmergruppen in einem Unternehmen bzw. einer Branche herabgesetzt werden, wenn nach Einschätzung der Behörde der Weiterbestand bzw. der Umfang der Abteilung im Unternehmen oder die Branche oder ein Berufsstand ernsthaft in Gefahr ist.<sup>25</sup>

<sup>17</sup> Ausführlich *Riechert/Nimmerjahn*, § 1 Rn. 66 ff.; *Thüsing/Hütter*, NZA 2015, 970.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu nur BAG, Urt. v. 25.4.2007 – 6 AZR 799/06, NZA 2007, 1108 (1109), Rn. 15.

<sup>19</sup> BAG, Urt. v. 29.6.2016 – 5 AZR 716/15, NJW 2016, 3675 (3677), Rn. 28.

<sup>20</sup> BAG, Urt. v. 29.6.2016 – 5 AZR 716/15, NJW 2016, 3675 (3677), Rn. 29.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu *Thüsing/Hütter*, NZA 2015, 970 (973).

<sup>22</sup> Vgl. *Greiner*, NZA 2015, 285.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu bereits *Thüsing*, Editorial NJW Heft 13/2015; *Greiner*, NZA 2015, 285.

<sup>24</sup> S. auch BAG, Urt. v. 29.8.2012 – 10 AZR 499/11, NZA 2012, 1433; Urt. v. 18.3.2014 – 9 AZR 694/12, BeckRS 2014, 70029; a.A. *Greiner*, NZA 2015, 285 (286).

<sup>25</sup> S. Art. 10 Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag.



**b) Definition des „Normalarbeitsverhältnisses“ durch die Arbeitsvertrags- und Tarifparteien**

Das BAG hat in einer Reihe von Urteilen entschieden, dass sämtliche im arbeitsvertraglichen Austauschverhältnis stehenden Geldleistungen des Arbeitgebers geeignet sind, den Mindestlohnanspruch des Arbeitnehmers aus § 1 Abs. 1 MiLoG zu erfüllen; Erfüllungswirkung soll dagegen nur solchen Entgeltleistungen fehlen, die der Arbeitgeber ohne Rücksicht auf eine tatsächliche Arbeitsleistung des Arbeitnehmers erbringt oder die auf einer besonderen gesetzlichen Zweckbestimmung beruhen.<sup>26</sup> In diesem Sinne für auf den Mindestlohn anrechenbar erklärt hat das BAG etwa Wechselschicht-<sup>27</sup>, Leistungs-<sup>28</sup> und Besitzstandszulagen<sup>29</sup> sowie Zuschläge für Sonn- und Feiertage<sup>30</sup>. Entgegen der eigentlichen Intention des Gesetzgebers<sup>31</sup> ist es damit irrelevant, ob es um die Vergütung der Normalarbeitsleistung geht, oder vergütet wird, dass der Arbeitnehmer seine Arbeitsleistung zu besonderen Zeiten oder unter besonderen Bedingungen erbringt. Auf diese Weise wird die von den Arbeitsvertrags- und Tarifparteien geschaffene Vergütungsordnung, die gerade von einer Grundvergütung und einer darüber hinausgreifenden Sondervergütung ausgeht, aufgelöst. Es sollte vor diesem Hintergrund klargestellt werden, dass dann,

wenn die Tarifvertragsparteien oder Arbeitsvertragsparteien eine besondere Vergütung für eine Arbeitsleistung vorsehen, die quantitativ über das übliche Maß hinausgeht, von besonderer Qualität ist oder unter besonderen Bedingungen erbracht wurde, eine Anrechnung auf den Mindestlohn nicht erfolgt.

**III. Résumé**

Auch wenn also die aktuellen Vorschläge aus den Reihen der Opposition nicht verfangen, weil sie dem MiLoG seine Ausgewogenheit nehmen: Der Gesetzgeber sollte sich gleichwohl auf die Suche machen, um bessere Wege zu finden und den richtigen Weg fortzusetzen. Das Mindestlohngesetz ist noch nicht ausgereift. Die Arbeit ist so zu entlohnen, „dass dem Arbeiter die Mittel zu Gebote stehen, um sein und der Seinigen materielles, soziales, kulturelles und spirituelles Dasein angemessen zu gestalten“ heißt es im Kompendium der Soziallehre der katholischen Kirche – jedoch eben nur „gemäß der Funktion und Leistungsfähigkeit des Einzelnen, der Lage des Unternehmens und unter Rücksicht auf das Gemeinwohl“.<sup>32</sup> *Working poors* soll es nicht geben, doch die Produktivität eines Arbeitsverhältnisses kann nicht außen vor gelassen werden.

<sup>26</sup> Grundlegend BAG, Urt. v. 25.5.2016 – 5 AZR 135/16, NZA 2016, 1327.

<sup>27</sup> BAG, Urt. v. 21.12.2016 – 5 AZR 374/16, NZA 2017, 378.

<sup>28</sup> BAG, Urt. v. 21.12.2016 – 5 AZR 374/16, NZA 2017, 378.

<sup>29</sup> BAG, Urt. v. 6.12.2017 – 5 AZR 699/16, NZA 2018, 582.

<sup>30</sup> BAG, Urt. v. 25.5.2016 – 5 AZR 135/16, NZA 2016, 1327.

<sup>31</sup> BT-Drs. 18/1558, S. 67.

<sup>32</sup> *Gaudium et spes*, 1965, Nr. 67.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)116

20. September 2018

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018,  
13:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975

**Prof. Dr. Stefan Sell, Remagen**

### I. Abgrenzung der Forderungen hinsichtlich des gesetzlichen Mindestlohnes in den Anträgen

Die Forderungen in den vier vorliegenden Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beziehen sich auf vier Bereiche:

**1.) Eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes über den bestehenden und für die kommenden zwei Jahre vereinbarten jeweiligen Mindeststundenlohn hinaus.** Der Antrag auf BT-Drs. 19/96 konkretisiert diese Forderung mit einem Betrag in Höhe von 12 Euro je Zeitstunde, im Antrag auf BT-Drs. 19/975 wird kein konkreter Stundenlohnsatz benannt, allerdings darauf hingewiesen, dass bezugnehmend auf Referenzpunkte aus der Diskussion über eine angemessene Höhe des Mindestlohnes die Mindestlohnkommission die Möglichkeit erhalten soll, eine vom bestehenden Anpassungsmechanismus auch nach oben abweichende Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes vorzunehmen.

**2.) Eine Änderung der Zielsetzung und der Regularien sowie der Zusammensetzung der Mindestlohnkommission.** Im Antrag auf BT-Drs. 19/975 wird ge-

fordert, die Zusammensetzung der Mindestlohnkommission nach den §§ 4 bis 11 des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG) im Sinne einer Erweiterung des stimmberechtigten Mitgliederkreises auf die drei Vertreter aus der Wissenschaft vorzunehmen, eine Zielerweiterung im § 9 Absatz 1 MiLoG und die Zielsetzung der Arbeit der Kommission im § 9 Absatz 2 MiLoG dahingehend zu erweitern, dass der Mindestlohn *mindestens* der Tarifentwicklung folgt, darüber hinaus aber auch relativ steigen kann.

**3.) Noch bestehende Ausnahmeregelungen sollen abgeschafft oder eingeschränkt werden.** So plädiert der Antrag auf BT-Drs. 19/1829 dafür, sowohl die Ausnahmemöglichkeit für Langzeitarbeitslose wie auch für die Jugendlichen unter 18 Jahren zu beseitigen, der Antrag auf BT-Drs. 19/975 befürwortet ebenfalls eine Abschaffung der Ausnahmeregelung für die ersten sechs Monate einer Beschäftigung von vormals Langzeitarbeitslosen, aber keine Streichung der Herausnahme der Jugendlichen unter 18 Jahren aus dem Geltungsbereich des Mindestlohngesetzes.

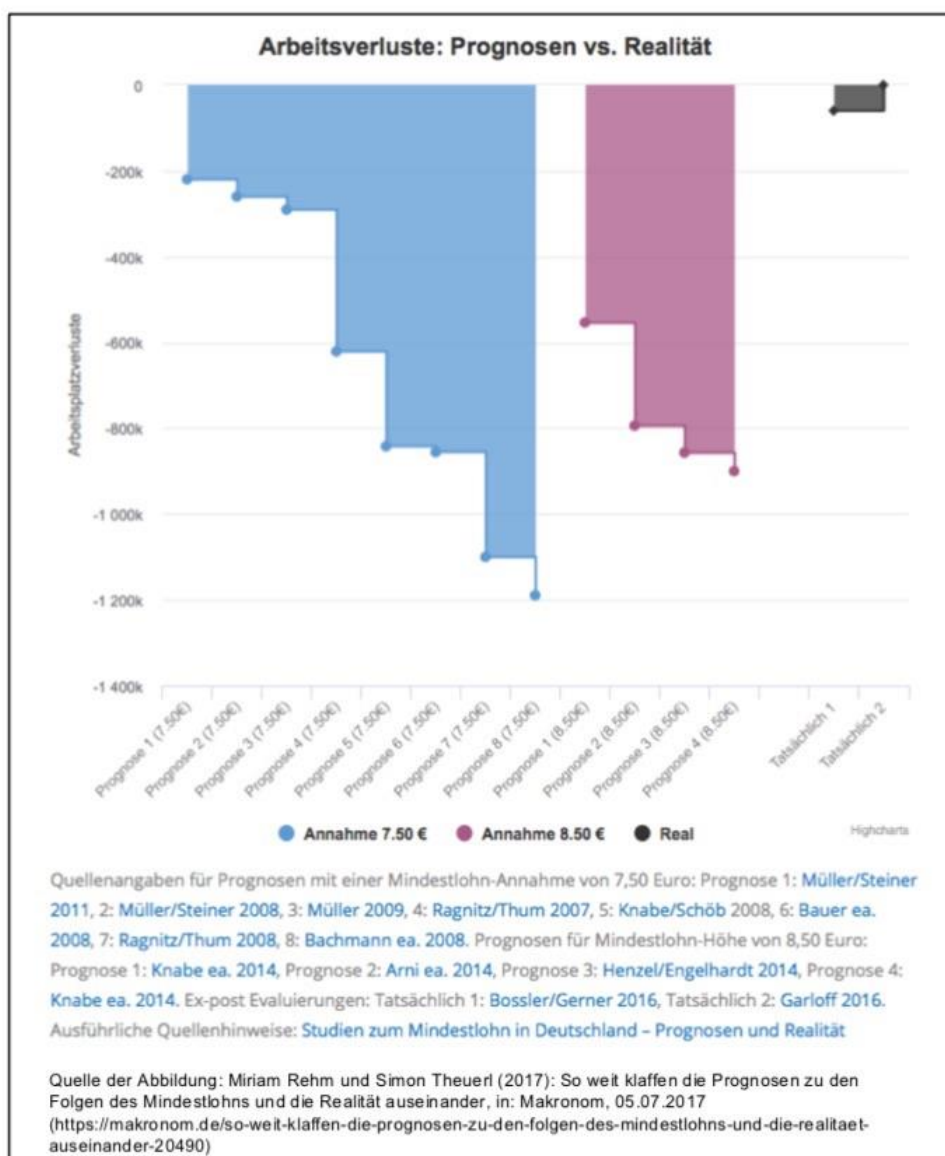
#### 4.) Eine bessere Personalausstattung der für die Mindestlohnkontrollen zuständigen Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und eine Intensivierung der Kontrollen.

##### Vorbemerkungen: Der gesetzliche Mindestlohn seit 2015 und seine Evaluierung

»In den drei Jahren seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist die Gesamtbeschäftigung und insbesondere die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland stetig gestiegen, während die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten deutlich gesunken ist. Die stärkste Reaktion zeigt sich direkt nach Mindestlohneinführung, aber auch im weiteren Verlauf bis Ende 2017 nimmt die Zahl weiter ab. Nach der Mindestlohnerhöhung zum 1. Januar 2017 finden keine

nennenswerten Beschäftigungsanpassungen statt ... (Hinsichtlich der) Entwicklung von Voll- und Teilzeitbeschäftigung nach Mindestlohneinführung ... zeigt sich eine wachsende Zahl an sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten parallel zum Rückgang der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigung.« So die Zusammenfassung aus der begleitenden Evaluierung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes, wie sie vom IAB 2018 veröffentlicht wurde (vgl. Berge et al. 2018: 5).

Bekanntlich war die Diskussion vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes dominiert von der Sichtweise des Mainstreams der deutschen Ökonomen, dass es massive Jobverluste geben wird. Diese Befürchtungen haben sich empirisch nicht bestätigt



»Vor der Einführung des Mindestlohns hatten sich zahlreiche ÖkonomInnen mit Prognosen übertroffen, welche enormen Beschäftigungseffekte die Lohnuntergrenze verursachen würde. Die ersten empirischen Ergebnisse zeigen jedoch: Tatsächlich hatte der Mindestlohn höchstens mikroskopische Beschäftigungseffekte und konnte vielmehr die Einkommenssituation der niedrigen Einkommensschichten verbessern«, so bereits 2017 Miriam Rehm und Simon Theuerl in ihrem Beitrag „So weit klaffen die Prognosen zu den Folgen des Mindestlohns und die Realität auseinander“ (vgl. Rehm/Theuerl 2017).

Dabei ist die von den Modellerwartungswerten abweichende Entwicklung in Deutschland ist kein Einzelfall. Die faktenbasierte Forschung zu Mindestlöhnen zeigt, dass internationale Studien im besten Fall geringe Beschäftigungseffekte nachweisen, so Rehm und Theuerl.

Aber das Dogma negativer Beschäftigungseffekte hält sich bis heute in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über den gesetzlichen Mindestlohn und immer wieder müssen die Mindestlohnbefürworter die empirischen Befunde gegen den dogmatischen Zugang verteidigen. Dazu nur ein Beispiel:

Unter der Überschrift „Manche sind einfach schlechte Verlierer“ wurde am 12.12.2016 in der Print-Ausgabe der Süddeutschen Zeitung ein Interview mit Peter Bofinger veröffentlicht. Die Überschrift ist ein Zitat von Bofinger und bezieht sich auf das Streitthema gesetzlicher Mindestlohn. Die Interviewer führt in seiner Frage aus: »Als er 2014 beschlossen wurde, klatschten Sie. Die Mehrheit der Sachverständigen warnte, er koste viele Jobs. Mancher sprach von Hunderttausenden.« Die Antwort von Peter Bofinger: »Die Bilanz des Mindestlohns ist prächtig. Ich hatte das erwartet. Die Branchen-Mindestlöhne etwa am Bau, im Elektrohandwerk oder bei den Friseuren hatten nie Jobs gekostet. So ist es auch jetzt. Wo die Löhne vorher besonders niedrig waren, entstand sogar mehr Beschäftigung als anderswo. Davon profitieren Arbeitnehmer, Staat und Sozialkassen.« Manche der Ökonomen, die sich schlichtweg vertan haben in der Diagnose, werden von ihm als schlechte Verlierer bezeichnet. Aber offensichtlich haben wir es mit besonders renitenten schlechten Verlierern zu tun, die einfach nicht locker lassen wollen. In der Folge wird man dann am Ende des Jahres 2016 – also zwei Jahre nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – mit so einem Artikel konfrontiert: „Ohne Mindestlohn gäbe es heute 60.000 Jobs mehr“ (Neller/Eckert 2016).

»Die teilweise befürchteten Jobverluste seien bisher zwar ausgeblieben«, muss man zugeben. Aber da sei letztendlich nur die „gute Konjunktur“ für verantwortlich, ansonsten weiß man genau: Die Geringqualifizierten leiden unter dem Mindestlohn. „Negative Beschäftigungseffekte sind vor allem durch ausgefallene Einstellungen zu beobachten. Ohne den Mindestlohn hätten 60.000 zusätzliche Jobs entstehen können“, wird Christoph Schröder, Experte für Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln), zitiert. Sein Kollege Hagen Lesch kritisierte vor allem die anstehende Erhöhung zum 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro je Stunde. „Die jetzt vorgenommene Anhebung halte

ich für verfrüht, weil wir einen gewaltigen Integrationsbedarf von weniger gut qualifizierten Flüchtlingen haben.“

Woher kommt eigentlich diese (scheinbar) präzise Quantifizierung von 60.000 zusätzlichen Jobs, die nun nicht entstanden sein sollen? Die geht zurück auf diese Veröffentlichung aus dem IAB: „Employment effects of the new German minimum wage Evidence from establishment-level micro data“ (Bossler/Gerner 2016). Kritisch zu den Ergebnissen dieser Studie Sell (2016a) sowie Krüsemann (2016).

Krüsemann bilanziert: »Faktisch sind so gut wie gar keine Arbeitsplätze abgebaut worden, denn der negative Beschäftigungseffekt, die „employment reduction“, von der Bossler/Gerner ausdrücklich sprechen, beruht hauptsächlich auf einer Zurückhaltung bei Neueinstellungen.« Es geht nicht um Jobs, die wegen des Mindestlohns verloren gegangen sind, denn die vom Mindestlohn betroffenen Betriebe haben ihr Personal weitgehend konstant gehalten, sondern um mögliche Jobs, die ohne Mindestlohn möglicherweise entstanden wären, wenn die ökonomischen Gleichungen (denen ja ganz bestimmte Annahmen zugrunde liegen, wie sich die Unternehmen hinsichtlich Jobaufbau und -abbau verhalten werden), stimmen. Eine Menge „wenn’s“.

Erstens ist es wie dargestellt ein hypothetischer „Jobverlust“ und zweitens wird von den Autoren überhaupt nicht erörtert, wie es dann die »empirisch beobachteten Zunahme der Beschäftigung in ausgewiesenen Niedriglohnbranchen wie etwa dem Gastgewerbe« hat geben können.

Die Autoren der IAB-Studie aus dem Jahr 2016 selbst weisen auf einen überaus positiven Effekt der Mindestlohneinführung für die real existierenden Beschäftigten in den betroffenen Betrieben hin: Bei denen führte der Mindestlohn zu einem Anstieg der durchschnittlichen Löhne um 4,8 Prozent. Angesichts der nun wirklich niedrigen Löhne, über die wir hier sprechen, ist davon auszugehen, dass es sich um Haushalte mit einer marginalen Konsumquote von 100 Prozent handelt, was bedeutet, dass jeder zusätzliche Euro in den Konsum fließen und somit nachfragewirksam wird. Dadurch wurde eine ordentliche Kaufkraft generiert und diese zusätzliche Kaufkraft ist sicher *eine* der Quellen dafür, dass wir im vergangenen Jahr einen Beschäftigungsaufbau in der Größenordnung von mehreren hunderttausend neuen Stellen bilanzieren durften. Das Aufzeigen genau solcher Zusammenhänge ist die eigentliche Aufgabe einer volkswirtschaftlichen Analyse, die sich nicht selbst verengt auf eine primär betriebswirtschaftliche Argumentation der (möglichen) Effekte eines Mindestlohns.

Und bereits 2016 wurden differenzierte Forschungsbefunde vorgelegt, dass es eben nicht zu den befürchteten negativen Beschäftigungseffekten gekommen ist. So beispielsweise die Studie „Side effects of the new German minimum wage on (un-)employment: First evidence from regional data“ von Garloff (2016). Er hat einen nicht uninteressanten alternativen Ansatz zur Schätzung des mindestlohnbedingten Wachstums von Arbeitslosigkeit und/oder Beschäftigung gewählt: Unter Verwendung von Regionaldaten aus der Arbeitslosen- und der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit werden

regionale Beschäftigtengruppen in Hinblick auf ihre Betroffenheit verglichen. Die Vergleichsgruppen variieren nicht nur nach den 141 Arbeitsmarktregionen, sondern auch nach Alter und Geschlecht. So hat Garloff etwa Frauen mittleren Alters im nördlichen Mecklenburg-Vorpommern als stark von der Mindestlohneinführung betroffene Erwerbstätigen-Gruppe Männern mittleren Alters in der Arbeitsmarktregion Frankfurt als kaum von der neuen Lohnuntergrenze betroffene Regionalgruppe gegenübergestellt.

Markus Krüsemann hat sich die Ergebnisse der Garloff-Studie angeschaut und so zusammengefasst (zit. nach Sell 2016b): »Im ersten Jahr nach Einführung des allgemeinen Mindestlohns (weiter reicht das Analyseverfahren nicht) war in Zellen, die stark vom Mindestlohn betroffen waren, kein langsames Wachstum der Gesamtbeschäftigung (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte) erkennbar als in Zellen, die weniger stark betroffen waren. Vielmehr sind in diesen Zellen sogar besonders viele sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstanden.

Auch in Bezug auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit waren keine Unterschiede feststellbar. Garloff schlussfolgert daraus, dass der Mindestlohn bisher weder zu Rückgängen der Gesamtbeschäftigung bei den analysierten Gruppen noch zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hat.«

Auch in der neueren Mindestlohnforschung dominiert eine positive Bilanzierung. Dazu als ein Beispiel die Studie „Positive gesamtwirtschaftliche Effekte des gesetzlichen Mindestlohns – eine ökonomische Analyse“ von Herzog-Stein et al. (2018).

Danach wird die Frage nach den vorhergesagten Beschäftigungseinbußen mit eindeutig nein beantwortet. Jedenfalls gab es diese nicht auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Die Arbeitsmarktentwicklung war wie in den Vorjahren positiv, getragen von merklichen Zuwächsen bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Zu der 2015 und 2016 beobachteten Abnahme der Zahl der (ausschließlich) geringfügig Beschäftigten: Für manche Unternehmen lohnte sich diese Form der Beschäftigung nicht mehr. Es kam daher zu einer nennenswerten Zahl an Umwandlungen von Mini-Jobs in sozialversicherungspflichtige Teilzeit- und teilweise sogar zu Vollzeitarbeit.

Bedeutsam sind die positiven Effekte: In erster Linie profitierten rund 4 Millionen Beschäftigte im Niedriglohnbereich, die bei Einführung des Mindestlohns im Durchschnitt eine Lohnerhöhung von 18 Prozent erhielten. Gleichzeitig wurden aber auch die Löhne in angrenzenden Lohngruppen überdurchschnittlich angehoben (Spillover-Effekt). Ohne den Mindestlohn würden Personen, die in nicht-tarifgebundenen Unternehmen zu sehr niedrigen Löhnen arbeiten, weiterhin von der Verteilung des wachsenden gesellschaftlichen Wohlstands abgeschnitten bleiben. Der Mindestlohn sichert ihnen eine Teilhabe am Wirtschaftswachstum. Neben den Mindestlohnbegünstigten ist auch der Staat ein Gewinner, weil seine Einnahmen stärker als seine Ausgaben stiegen.

### **Zu 1.) Eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes über den bestehenden und für die kommenden zwei Jahre vereinbarten jeweiligen Mindeststundenlohn hinaus.**

Die Ausführungen in den Vorbemerkungen sollen aufgezeigt haben, dass bereits die rückblickende Bewertung der tatsächlichen Beschäftigungseffekte immer noch umstritten ist, wenn auch zugleich die von vielen interessierten Kreisen vorhergesagten negativen Effekte faktisch ausgeblieben sind. Weitaus kontrovers und naturgemäß unsicherer wird die Frage nach der „angemessenen“ Höhe des Mindestlohns heute und in der Zukunft. Denn neben ökonomischen und sozialpolitischen Aspekten spielen hier auch schwierige Wirkungsannahmen hinsichtlich der betrieblichen, branchenbezogenen und gesamtwirtschaftlichen Reaktionen eine Rolle. Dem kann man sich idealiter nur in einem mehrstufigen und komplexen Aushandlungs- und Bewertungsverfahren anzunähern versuchen. Dafür wäre eine „richtig“ aufgestellte Mindestlohnkommission durchaus eine mögliche zielführende Institution.

- Die Abwägungsschwierigkeiten, die sich hier auf-tun, kann man exemplarisch verdeutlichen an der Stellungnahme „Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns“ des IAB im Rahmen der Anhörung der Mindestlohnkommission (vgl. Bossler/Möller 2018): Der von allen zu beobachtende Aufwuchs an Beschäftigung zeige »zumindest, dass der allgemeine gesetzliche Mindestlohn einer weiteren positiven Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht entgegenstand«, so die Wissenschaftler. Auch sie bilanzieren: »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.« Und der folgende Passus richtet sich dann an die Ökonomen-Kollegen, die den Arbeitsmarkt immer noch in den Kategorien denken, aus denen es Jobverluste geben muss: »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.« Aber Bossler/Möller wollen auch anschlussfähig bleiben an den herrschenden Mindestlohn-Diskurs: »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.« Das ist so trivial wie richtig. Natürlich gibt es einen Punkt, ab dem mögliche positive oder wenigstens neutrale Beschäftigungseffekte in den negativen Bereich kippen. Hilfreicher für die politische Diskussion über eine angemessene Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes sind diese Ausführungen: »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.«

Das würde für eine stärkere Anhebung des Mindestlohns sprechen – bzw. dieser nicht im Wege stehen. Aber die beiden Wissenschaftler kippen gleich wieder Wasser in den Wein: »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 zuwiderlaufen. 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.« Man kann an diesem Beispiel schon erkennen – das ist kein leichtes Unterfangen.

Die im Antrag auf BT-Drs. 19/96 geforderte Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Zeitstunde wäre auf der einen Seite eine deutliche Anhebung ausgehend vom bestehenden und dem für 2019/2020 vereinbarten Niveau. Aber warum 12 Euro? In dem Antrag findet man als Bezugspunkte für diesen Wert zum einen den Hinweis auf die Niedriglohnschwelle, auf die Aufstocker trotz Mindestlohn („vor allem in Ballungszentren und großen Städten“) und als ein immer wieder auch an anderer Stelle auftauchendes Argument, dass selbst 45 Jahre Beitragszahlung in der Gesetzlichen Rentenversicherung nur dann eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus ermöglicht, wenn der heutige Mindestlohn bereits bei 11,85 Euro pro Stunde (nach Angaben des BMAS müssten es sogar mindestens 12,63 Euro sein) liegen würde (und der müsste in den kommenden Jahren immer entsprechend dynamisiert werden, um die Entgeltpunkte-Position halten zu können). Gerade aber beim letzten Punkt kann man die Frage aufwerfen, wo man zuerst ansetzen sollte: Bei der Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes oder nicht eher dort, wo die Probleme mit dem Rentenwert entstanden sind, also bei einer Korrektur der Eingriffe in die Rentenformel sowie einer möglichen Veränderung der Bewertung der unteren Entgelte in der Rentenformel, was es bekanntlich schon mal gegeben hat.

Im Antrag auf BT-Drs. 19/975 wird ebenfalls für eine „deutliche Erhöhung“ des Mindestlohnes plädiert. Dort wird auch das niedrige Start-Niveau 2015 mit 8,50 Euro beklagt und man bezieht sich auf die Niedriglohnschwelle, die Forderung aus dem Europäischen Parlament nach einem Mindestlohn in Höhe von 60 Prozent der nationalen Durchschnittsverdienste sowie auf die Zielsetzung einer Armutsvermeidung durch den Mindestlohn. Allerdings wird kein konkreter Betrag in Euro angegeben, was damit zu tun hat, dass die grünen Antragsteller die Quantifizierung und Dynamisierung des Mindestlohns weiterhin in die Hände einer allerdings reformierten Mindestlohnkommission legen wollen.

Folgt man der Forderung nach 12 Euro pro Stunde Mindestlohn, dann würde der politische Charakter des Mindestlohns und seiner Höhe vor allem aufgrund der konkreten und im Wesentlichen sozialpolitisch abgeleiteten Argumente für die 12 Euro offensichtlich. Konsequenz wäre dann die Auflösung der Mindestlohnkommission und die Festsetzung der Mindestlohnhöhe im Parlament.

Wenn man aber wie die grünen Antragsteller die Mindestlohnkommission in gestärkter Variante als das geeignete Gremium ansieht, dann verbietet sich tatsächlich die Nennung eines konkreten Euro-Betrags. Diesem Ansatz wird hier dem Grunde nach gefolgt.

Was spricht für eine deutlich stärkere Anhebung des Mindestlohnes? Bereits die Ausgangshöhe von 8,50 Euro zum 1. Januar 2015 war relativ niedrig bemessen (und damals letztendlich ein politischer Kompromisswert in der letzten Großen Koalition zwischen SPD und Union). Man darf vielleicht daran erinnern: Im Dezember des Jahres 2010, also viele Jahre vor der Einführung der tatsächlichen Lohnuntergrenze von 8,50 Euro, konnte man das hier lesen: »Der umstrittene Discounter Lidl fordert einen bundesweiten Mindestlohn von zehn Euro – und übertrifft damit sogar die Forderungen der Gewerkschaften.« Wohl gemerkt, im Jahr 2010 war das (vgl. Yasmin El-Sharif: Lidl's List mit dem Mindestlohn, Spiegel Online, 21.12.2010).

Insofern: Eine einmalige außerordentliche Erhöhung würde also erst einmal die übertriebene Vorsicht bei der Einführung korrigieren. Und selbst wenn wir die von der Mindestlohnkommission ausgearbeitete zweistufige Erhöhung des Mindestlohnes 2019 und 2020 berücksichtigen, muss man durchaus festhalten: Selbst die 9,35 Euro, auf die er hierzulande erst Anfang 2020 steigen wird, liegen immer noch unter dem Betrag, der bereits heute in allen westlichen EU-Ländern gilt, mit Ausnahme Großbritanniens.

»Aktuell ist der deutsche Mindestlohn mit 8,84 Euro pro Stunde niedriger als in den meisten westeuropäischen Nachbarländern. Noch offensichtlicher wird der Rückstand, wenn man den Mindestlohn ins Verhältnis zum Lohngefüge setzt. Dazu dient ein Vergleich mit dem Medianlohn. So wird der Verdienst bezeichnet, der genau in der Mitte der Verteilung liegt, bei dem also die eine Hälfte der Erwerbstätigen mehr und die andere Hälfte weniger verdient. Hierzulande entsprach 2016 der Mindestlohn knapp 47 Prozent des Medianlohns. Selbst Länder wie Portugal und Polen kommen auf höhere Werte. Weit vorne im europäischen Vergleich liegt Frankreich,

wo die Untergrenze 60,5 Prozent des Medians beträgt.« (Spielraum für höheren Mindestlohn, in: Böckler Impuls, Nr. 4/2018, S.5).

## 2.) Eine Änderung der Zielsetzung und der Regularien sowie der Zusammensetzung der Mindestlohnkommission.

Im Antrag auf BT-Drs. 19/975 wird erkennbar, dass die Mindestlohnkommission als zentrales Bindeglied zwischen den Akteuren auf dem Arbeitsmarkt und der Politik beibehalten werden soll, allerdings werden markante Änderungen hinsichtlich Zielsetzung und Arbeitsweise gefordert. Die Vorschläge laufen vor allem darauf hinaus, dass es in Zukunft möglich sein soll, den Mindestlohn auch außerhalb des heute gegebenen Korsetts anzuheben. Dieser Vorstoß ist unbedingt zu begrüßen. Man kann sich das an der folgenden Darstellung des angesprochenen engen Korsetts für die bestehende Mindestlohnkommission verdeutlichen – illustriert am Beispiel der im Sommer 2018 vorgelegten Empfehlung zur Anhebung des Mindestlohns ab 2019 (vgl. auch Sell 2018):

Die Kommission hat im Sommer 2018 getagt – und das geboren, was einerseits zu erwarten war. Eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes um 35 Cent auf 9,19 Euro brutto. Pro Stunde. Ab dem 1. Januar 2019, also in einigen Monaten. Seit der Einführung der gesetzlichen Lohnuntergrenze für fast, aber nicht alle zum 1. Januar 2015 ist es die zweite Anhebung. Die erste wurde vor zwei Jahren beschlossen. Damals hatte die Mindestlohnkommission entschieden, ab dem 1. Januar 2017 eine Anhebung um genau 34 Cent vorzuschlagen, was das Bundesarbeitsministerium dann auch exekutiert hat. Wie kam man auf so einen krummen Betrag? Das erschließt sich nur, wenn man in das für die Kommission maßgebliche Gesetz, das Mindestlohngesetz (MiLoG) schaut und dort in den § 9 MiLoG. In dessen Absatz 2 findet man diese Vorschrift: »Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.«

Und genau das hat man im Sommer des Jahres 2016 dem Grunde nach zur Anwendung gebracht: Damals lag der Tarifindex für den Zeitraum 1. Januar 2015 bis 30. Juni 2016 der Entscheidung zugrunde. Danach hätte der Mindestlohn zum 1. Januar 2017 auf 8,77 Euro steigen dürfen. Moment, es sind doch aber 8,84 Euro geworden? Deshalb ja auch „dem Grunde nach“, denn damals gab es das Problem, dass der kurz zuvor geschlossene Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst, der aber erst zum August 2016 in Kraft getreten ist, formal nicht für die Anpassungsentscheidung berücksichtigt werden durfte. Außer, die Kommission trifft eine davon abweichende Entscheidung, was sie auch getan hat. Auf Wunsch der Gewerkschaftsseite. Resultat: 8,84 Euro. Aber: Zugleich wurde vereinbart, dass die ursprünglich aus dem Tarifindex abgeleiteten 8,77 Euro die Basis für die nächste Mindestlohnerhöhung sein sollen. Um die es im Jahr 2018 ging. Insofern hatte sich damals an der engen Regelbindung nichts geändert.

Im Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 28. Juni 2016 findet sich eine klare Festlegung für die im Sommer 2018 anstehende Entscheidung einer Anhebung des Mindestlohns: »Für

die bis zum 30. Juni 2018 mit Wirkung zum 1. Januar 2019 vorzunehmende Anpassungsentscheidung stellt die Mindestlohnkommission fest, dass die Tarifsteigerung seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes bis zum 30. Juni 2016 gemäß der Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes ohne Sonderzahlungen auf Basis der Stundenverdienste ohne die Tarifvereinbarung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes 3,2 Prozent beträgt. Das entspricht einem Betrag von 8,77 Euro. Dieser ist für die Anpassungsentscheidung in 2018 mit Wirkung zum 1. Januar 2019 als Basis zugrunde zu legen, damit die Tarifsteigerung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht doppelt in die Anpassung einfließt.«

Und um ganz sicher zu gehen, hat man in die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission in den § 3 Absatz 1 reingeschrieben: Die Mindestlohnkommission »setzt die Anpassung des Mindestlohns ab dem Jahr 2018 im Regelfall gemäß der Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes ohne Sonderzahlungen auf Basis der Stundenverdienste in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren fest.« Also der Tariflohnsteigerungen der Jahre 2016 und 2017.

Und auf dieser Grundlage konnte man für die nun anstehende Erhöhungsentscheidung folgende einfache Rechnung aufmachen:

Nach dem Tarifindex des Statistischen Bundesamts, der aus 700 Tarifverträgen gebildet wird, stiegen die Löhne in diesem Zeitraum um durchschnittlich 4,8 Prozent. Der gesetzliche Mindestlohn müsste demnach zum 1. Januar 2019 um ebenfalls 4,8 Prozent für die darauffolgenden zwei Jahre angehoben werden. Das Ergebnis dieser Regelbindung unter Berücksichtigung des alten eigentlich richtigen Mindestlohnes liest sich dann so:

8,77 Euro + 4,8 Prozent (= 42 Cent) = 9,19 Euro

Aber erneut meldeten die Gewerkschaften Bedenken an - verständlicherweise, denn im Frühjahr 2018 gab es einige Tarifabschlüsse mit durchaus attraktiven Steigerungsraten, die ansonsten diesmal für eine Anpassung - wohlgermerkt ab dem nächsten Jahr - keine Berücksichtigung gefunden hätten.

Und außerdem sei der Tarifindex ohnehin nicht das einzige Kriterium für die Festsetzung des Mindestlohns, so die Arbeitnehmerseite. Das stimmt „dem Grunde nach“. Denn im bereits erwähnten § 9 Abs. 2 MiLoG steht sogar noch vor der nachlaufenden Orientierung an der Tarifentwicklung dieser Satz: »Die Mindestlohnkommission prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden.« Einen „angemessenen Mindestschutz“ der Arbeitnehmer – das wäre doch bei Konkretisierung der richtige Ansatz für alle Befürworter einer kräftigen Erhöhung des Mindestlohnes zu sein.

Wie dem auch sei – in diesem Sommer gab es insofern eine „Überraschung“, als dass die Mindestlohnkommission diesmal nicht bei dem beschriebenen Automatismus einer aus dem Tarifindex abgeleiteten Erhöhung des Mindestlohnes für die nächsten zwei

Jahre (wohlgerne ab Januar 2019) stehen geblieben ist, denn man hat eine zweite Erhöhung bereits nach einem Jahr Laufzeit des 9,19 Euro-Mindestlohnes auf dann 9,35 Euro ab dem 1. Januar 2020 vereinbart.

Ganz offensichtlich wollte man den Gewerkschaften ein wenig entgegenkommen, denn die hatten ja neben einer allgemeinen Forderung nach einem höheren Mindestlohn wenigstens die Berücksichtigung der Tarifabschlüsse aus dem Frühjahr 2018 für den neuen Mindestlohn ab 2019 gefordert. Das bekommen sie nun (nicht), denn das Formel-Ergebnis von 9,19 Euro bleibt (+35 Cent), wird allerdings aufgeweicht nach einem langen Jahr Laufzeit durch die angesprochene weitere Erhöhung um überschaubare +16 Cent pro Stunde. Die Kommission schreibt dazu in ihrem Beschluss vom 26. Juni 2018: »Die zweite Stufe berücksichtigt auch die Abschlüsse im ersten Halbjahr 2018.« Aber gemäß dem Motto „Und täglich grüßt das Murmeltier“ lesen wir in dem Beschluss auch, dass für die nächste Anhebung, die bis zum 30. Juni 2020 mit Wirkung zum 1. Januar 2021 erfolgen muss, von einem Betrag in Höhe von 9,29 Euro auszugehen ist, dann angereichert um die Tariflohnsteigerungen der Jahre 2018 und 2019.

Die erneute, wenn auch diesmal um ein Jahr gestreckte Berücksichtigung der aktuellen Tarifabschlüsse können die Gewerkschaften jetzt als gesichtswahrenden Erfolg verkaufen – gesichtswahrend deshalb, weil sie im Vorfeld der heutigen Entscheidung massiv Druck aufgebaut haben in Richtung auf eine deutlich stärkere Erhöhung des Mindestlohnes, so sollte ein zweistelliger Betrag erreicht werden – und bekanntlich hat selbst der Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD) vor kurzem öffentlich einen Mindestlohn in Höhe von 12 Euro pro Stunde als anzustrebendes Ziel proklamiert. Der wird nun aber nicht erreicht. Und noch weitaus bedeutsamer (deshalb hier auch der längere Exkurs zum mehr als eingegengten Anpassungsverfahren, in dessen Mechanik letztendlich das alles begründet liegt, vgl. Sell 2017):

Die Regelbindung der Mindestlohnanpassung erweist sich mit Blick auf das Ziel 12 Euro pro Stunde als Sackgasse. Bei einer jährlichen Steigerung um 2,5 Prozent dauert es bis zum Jahr 2030, nur um die 12-Euro-Marke zu erreichen.

Um es nochmals zusammenzufassen, warum die Änderung des gegebenen sehr engen Anpassungskorsetts von zentraler Bedeutung ist:

Man hat bewusst im Mindestlohngesetz fixiert, dass die Frage der Anpassung der Lohnuntergrenze eben nicht „von der Politik“ gemacht werden soll, sondern man hat diese Aufgabe outgesourct an eine Kommission, in der neben Wissenschaftlern am nicht stimmberechtigten Katzentisch die beiden Tarifparteien, also Arbeitgeber und Gewerkschaften, paritätisch vertreten sind, plus einen „unparteiischen“ Vorsitzenden für alle Fälle. Und um ganz sicher zu gehen, hat man dann die Handlungsspielräume der Kommission durch detaillierte Verfahrensvorgaben einbetonierte. Denn schaut man sich genauer an, was das für die Mindestlohnkommission relevante Gesetz zu der Frage sagt, wie denn die Anpassung ermittelt werden soll, denn im § 9 MiLoG findet man im Absatz 2 diesen Passus:

»Die Mindestlohnkommission prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.«

Der letzte Satz ist hier von Bedeutung – denn: Mit den regelmäßigen, nachlaufenden Anpassungen des Mindestlohns in Höhe der allgemeinen Tarifentwicklung vergrößere sich langfristig der Abstand zu anderen Tarifeinkommen.

Leider sticht auch nicht die Argumentation, dass im Gesetz doch nur von einer „Orientierung“ die Rede ist. Man könnte an dieser Stelle ein wenig Gesetzesexegese betreiben und tatsächlich zu dem Befund kommen, dass die Formulierung des Gesetzgebers der Kommission zwar eine „Orientierung“ an der Tarifentwicklung mit auf dem Weg gegeben hat, diese aber nicht absolut gesetzt hat, sondern auf eine „Gesamtabwägung“ hinweist.

Aber die Mindestlohnkommission hat das sehr eng, manche Kritiker würden sagen: sklavisch eng, ausgelegt und sich in der eigenen Geschäftsordnung eine im Ergebnis rigide Selbstbindung an die als Orientierungsgröße gedachten Bezugnahme auf die Tarifentwicklung der Vergangenheit gegeben. Denn wirft man einen Blick in die Geschäftsordnung, dann stößt man auf den § 3 Abs. 1 Satz 2 GO-MLK, dem man entnehmen kann,

»dass die Anpassung des Mindestlohns ab dem Jahr 2018 „im Regelfall gemäß der Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes ohne Sonderzahlungen auf der Basis der Stundenverdienste in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren“ festgesetzt wird. Hiervon kann die Mindestlohnkommission nach § 3 Abs. 2 GO-MLK nur abweichen, „wenn besondere, gravierende Umstände aufgrund der Konjunktur- oder Arbeitsmarktentwicklung vorliegen und die Kommission daher im Rahmen der in § 9 Abs. 2 MiLoG beschriebenen Gesamtabwägung zum Ergebnis kommt, dass die nachlaufende Orientierung am Tarifindex in dieser Situation nicht geeignet ist, die Ziele des § 9 Abs. 2 MiLoG zu erreichen.“ Für eine entsprechende Abweichung ist außerdem eine Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder erforderlich. Für die bis zum 30. Juni 2016 zu beschließende erste Mindestlohnanpassung zum 1. Januar 2017 soll nach § 3 Abs. 3 GO-MLK unter Zugrundelegung der Entwicklung des Tarifindex seit Einführung des Mindestlohns am 1. Januar 2015 entsprechend verfahren werden«, so die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags in dem Sachstandsbericht „Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission. Regelung der Beschlussfassung“ vom 12. April 2016.

Zu berücksichtigen wäre auch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für Abweichungen von der „nachlaufenden Orientierung am Tarifindex“, was den Arbeitgebern eine strukturelle Veto-Position sichert, vor allem, solange die Wissenschaftsvertreter kein Stimmrecht haben,



### 3.) Noch bestehende Ausnahmeregelungen sollen abgeschafft oder eingeschränkt werden.

Aufgrund der vorliegenden Erfahrungen über die verständliche Nicht-Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen sollte diese Regelung ersatzlos gestrichen werden, wie das von beiden Antragstellern gefordert wird.

Eine Streichung der Nicht-Berücksichtigung der Jugendlichen im Mindestlohngesetz, wie sie im Antrag auf BT-Drs. 19/1829 gefordert wird, kann hier nicht geteilt werden. Das Thema ist bereits im Vorfeld der Einführung des Mindestlohns kontrovers und intensiv diskutiert worden. Und die Argumente gegen eine Einbeziehung der Jugendlichen wiegen schwer (vgl. dazu schon Sell 2014).

#### Literaturverzeichnis

Berge, Philipp vom et al. (2018): Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 6). IAB-Forschungsbericht Nr. 5/2018, Nürnberg 2018

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

Bossler, Mario und Möller, Joachim (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. IAB-Stellungnahme Nr. 1/2018, Nürnberg 2018

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

Herzog-Stein, Alexander et al. (2018): Positive gesamtwirtschaftliche Effekte des gesetzlichen Mindestlohns – eine ökonometrische Analyse. IMK Report 141, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Juli 2018

Krüsemann, Markus (2016) Ein Nicht-Plus als Minus? Dann schadet auch der Mindestlohn irgendwie, in: Blickpunkt WiSo, 18.03.2016

Neller, Marc und Eckert, Daniel (2016): Ohne Mindestlohn gäbe es heute 60.000 Jobs mehr, in: Welt Online, 18.12.2018

Rehm, Miriam und Theuerl, Simon (2017): So weit klaffen die Prognosen zu den Folgen des Mindestlohns und die Realität auseinander, in: Makronom. Online-Magazin für Wirtschaftspolitik, 05.07.2017 (<https://makronom.de/so-weit-klaffen-die-prognosen-zu-den-folgen-des-mindestlohns-und-die-realitaet-auseinander-20490>)

Sell, Stefan (2014): Keine Ausnahmen beim Mindestlohn. Also eigentlich keine. Über die Schwierigkeiten, die man bekommen kann, wenn man sich mit den jungen Menschen beschäftigt, in: Aktuelle Sozialpolitik, 08.02.2014

Sell, Stefan (2016a): Mindestlohn: Von leckeren Erdbeeren und Spargelstangen bis hin zu rechnerisch nicht geschaffenen Niedriglohnjobs, die zu einem tatsächlichen Verlust deklariert werden, in: Aktuelle Sozialpolitik, 09.04.2016

Sell, Stefan (2016b): „Manche sind einfach schlechte Verlierer“. Keine Beschäftigungsverluste durch den Mindestlohn? Dann ist er eben für keine möglicherweise entstandenen Jobs verantwortlich, in: Aktuelle Sozialpolitik, 18.12.2016

Sell, Stefan (2017): Fordern kann man ja. Einen zweistelligen gesetzlichen Mindestlohn. Wenn da nur nicht dieses Mindestlohngesetz wäre, in: Aktuelle Sozialpolitik, 07.10.2017

Sell, Stefan (2018): Mindestlohn: Wer den Cent nicht ehrt ...? Eine Anhebung um 51 Cent brutto, gestreckt über zwei Jahre. Ab 2019, in: Aktuelle Sozialpolitik, 26. Juni 2018

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)113

19. September 2018

## Information für den Ausschuss

Sozialverband VdK Deutschland e. V.

### Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 24. September 2018, 13:00 Uhr zum

**a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen - BT-Drs. 19/96**

**b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**Mindestlöhne wirksam kontrollieren - BT-Drs. 19/1828**

**c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben - BT-Drs. 19/1829**

**d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
**Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen - BT-Drs. 19/975**

#### 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 Verdienbereich 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 risikoorientiert 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 Tarifindex 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 Lebensunterhalt abzusichern und eine angemessene Alterssicherung über dem Grundversicherungsniveau 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.