



---

**Sachstand**

---

**Erfüllungsaufwand für das Mindestlohngesetz**

---

**Erfüllungsaufwand für das Mindestlohngesetz**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 113/18  
Abschluss der Arbeit: 30. Oktober 2018  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Erfüllungsaufwand laut Gesetzesbegründung</b>	<b>4</b>
2.1.	Wirtschaft	4
2.2.	Verwaltung	5
<b>3.</b>	<b>Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft</b>	<b>5</b>
3.1.	Mindestlohnkommission	5
3.2.	Nationaler Normenkontrollrat	7
3.3.	Statistisches Bundesamt	8
<b>4.</b>	<b>Erfüllungsaufwand für die Verwaltung</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung

Das als Artikel 1 des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie vom 11. August 2014 eingeführte Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG) verpflichtet Arbeitgeber mit Wirkung vom 1. Januar 2015 zur Zahlung eines Arbeitsentgelts mindestens in Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes.

§ 16 MiLoG enthält Meldepflichten für Arbeitgeber mit Sitz im Ausland, die in den im § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Branchen tätig sind. § 17 MiLoG verpflichtet alle Arbeitgeber in diesen Branchen sowie für geringfügig Beschäftigte im Sinne des § 8 Abs. 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV) zur Dokumentation von Beginn, Ende und Dauer der Arbeitszeit.

Der gesetzliche Mindestlohn wird von einer vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eingesetzten Mindestlohnkommission nach einem festgelegten Verfahren in zweijährigem Rhythmus überprüft und auf ihren Vorschlag hin durch Rechtsverordnung angepasst.<sup>1</sup>

Die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen obliegt nach § 14 MiLoG der Zollverwaltung.

Die Befolgung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes ist für Wirtschaft und Verwaltung mit zusätzlichem Aufwand von Zeit und Kosten verbunden, der als Erfüllungsaufwand bezeichnet wird.<sup>2</sup>

## 2. Erfüllungsaufwand laut Gesetzesbegründung

Der durch das Mindestlohngesetz verursachte Erfüllungsaufwand wird in der Gesetzesbegründung wie folgt ausgewiesen:

### 2.1. Wirtschaft

Für die in § 16 MiLoG eingeführte Meldepflicht entstünden der Wirtschaft zusätzliche Kosten in Höhe von 50.000 Euro. Demgegenüber seien mit den Dokumentationspflichten nach § 17 Ab. 2

---

1 Zum 1. Januar 2017 ist der gesetzliche Mindestlohn durch die Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns erstmals von ursprünglich 8,50 Euro auf 8,84 Euro brutto je Zeitstunde angehoben worden, BGBl. I 2016, S. 2530, abrufbar im Internetauftritt des BMAS: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/milov-anpassung-2016-11-15.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/milov-anpassung-2016-11-15.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (letzter Abruf: 25. Oktober 2018).

2 Vgl. zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands im Internetauftritt des Statistischen Bundesamtes (Destatis): <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Methoden/AufgabenMethodik.html;jsessionid=4AE63097C68B275CA5DCD8D500B6BBD2.InternetLive1#EA> (letzter Abruf: 24. Oktober 2018).

MiLoG keine zusätzlichen Kosten verbunden, weil die von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geleistete Arbeitszeit in der Regel ohnehin für die ordnungsgemäße Abwicklung der Arbeitsverhältnisse dokumentiert werden müsse.<sup>3</sup>

Die mit der Mindestlohnpflicht verbundene Erhöhung der Lohnkosten wird von der Bundesregierung nicht als Erfüllungsaufwand bewertet und bleibt deshalb in der Begründung unberücksichtigt. Demgegenüber hatte der Nationale Normenkontrollrat (NRK) in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf diese Mehraufwendungen zum Erfüllungsaufwand gezählt.<sup>4</sup>

## 2.2. Verwaltung

Für die Arbeit der Mindestlohnkommission nach § 12 MiLoG wird in der Gesetzesbegründung ein Kostenaufwand in Höhe von insgesamt 1,1 Millionen Euro veranschlagt. Die Kosten für Forschungsprojekte der Mindestlohnkommission seien nicht quantifizierbar.

Für die zur Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns zuständigen Zollbehörden werden zusätzliche Vollzugsaufwendungen in Form höherer Personal- und Sachkosten erwartet, die nicht beziffert werden.

## 3. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

### 3.1. Mindestlohnkommission

Während die Mindestlohnkommission den durch das Mindestlohngesetz verursachten Erfüllungsaufwand in ihrem Ersten Bericht 2016<sup>5</sup> nicht thematisierte, geht der zweite Bericht 2018 sowohl auf den Anstieg der Arbeitskosten als auch auf die mit den Dokumentationspflichten nach § 17 MiLoG für die Wirtschaft verbundenen Bürokratiekosten ein, ohne sie jedoch zu beziffern.<sup>6</sup>

---

3 Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/1558 vom 28. Mai 2014, S. 3, 31 f.

4 Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (NKR-Nr. 2847), Bundestagsdrucksache 18/1558, S. 58 f.

5 Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin, 28. Juni 2016, abrufbar im Internetauftritt der Mindestlohnkommission: <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?blob=publicationFile&v=7> (letzter Abruf: 24. Oktober 2018).

6 Mindestlohnkommission (2018): Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin, 26. Juni 2018, abrufbar im Internetauftritt der Mindestlohnkommission: <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2018.pdf?blob=publicationFile&v=5> (letzter Abruf: 24. Oktober 2018).

Danach wird einer Analyse des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI)<sup>7</sup> zufolge auf betrieblicher Ebene eine mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten bestätigt. 93 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe hätten in der IAB-QUEST-Befragung<sup>8</sup> von gestiegenen Personalkosten berichtet, darunter 39 Prozent von deutlich gestiegenen Kosten.<sup>9</sup>

Zum Dokumentationsaufwand heißt es in der Zusammenfassung:

„[...] Aufgrund des Mindestlohngesetzes unterliegen nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zusätzlich rund 1,9 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in den ausgewählten Branchen der Dokumentationspflicht. Dies entspricht rund 6,3 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland. Im Rahmen der Verdiensterhebungen 2015 und 2016 des Statistischen Bundesamts (Destatis) wurden die Betriebe auch zu einem möglichen Mehraufwand durch die gesetzliche Aufzeichnungspflicht befragt. 13 Prozent der Betriebe, bei denen der Mindestlohn nach eigenem Bekunden betriebliche Anpassungsmaßnahmen auslöste, sahen keinen Mehraufwand in den Aufzeichnungspflichten, 43 Prozent einen geringen Mehraufwand und 42 Prozent einen erheblichen Mehraufwand.“<sup>10</sup>

Über einen besonders hohen Aufwand hätten Betriebe aus dem Einzelhandel, der Gastronomie und Beherbergung, dem Gesundheitswesen sowie den überwiegend persönlichen Dienstleistungen berichtet.<sup>11</sup> In der IAB-QUEST-Befragung 2016, in deren Fragestellung allerdings kein direkter Bezug zu den Arbeitszeitdokumentationspflichten genommen worden sei, hätten 37 Prozent der Betriebe, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro hatten und die damit von der Mindestlohn-

- 
- 7 *Bossler, Mario; Jaenichen, Ursula* (2017): Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht, in: WSI Mitteilungen, 70(7), S. 482-490, abrufbar im Internetauftritt der Hans-Böckler-Stiftung: [https://www.boeckler.de/wsimit\\_2017\\_07\\_bossler.pdf](https://www.boeckler.de/wsimit_2017_07_bossler.pdf) (letzter Abruf: 25. Oktober 2018).
- 8 Vgl. zu der im Jahr 2016 einmalig vom Marktforschungsinstitut Forsa durchgeführte Querschnittsbefragung von Betrieben „Quality in Establishment Surveys“ (QuEst) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB): *Bossler/Jaenichen* (2017) (Fn. 7), S. 483.
- 9 Mindestlohnkommission (2018) (Fn. 6), Rn. 219.
- 10 Mindestlohnkommission (2018) (Fn. 6), Rn. 18; vgl. zu den Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes Destatis (2017), Verdiensterhebung 2015. Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden, S. 60, abrufbar im Internetauftritt von Destatis: [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Mindestloehne/Verdiensterhebung2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Mindestloehne/Verdiensterhebung2015.pdf?__blob=publicationFile) und Destatis (2017): Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden, S. 21, [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Mindestloehne/Verdiensterhebung2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Mindestloehne/Verdiensterhebung2016.pdf?__blob=publicationFile) (jeweils letzter Abruf: 24. Oktober 2018).
- 11 Mindestlohnkommission (2018) (Fn. 6), Rn. 228.

führung direkt betroffen waren, angegeben, dass die „bürokratischen Pflichten“ deutlich gestiegen seien, für 31 Prozent seien sie etwas gestiegen. Ebenfalls 31 Prozent sähen durch den Mindestlohn keinen Anstieg im bürokratischen Aufwand.<sup>12</sup>

In den Bericht einbezogen wird auch eine von der Mindestlohnkommission selbst in Auftrag gegebene qualitative Studie des Tübinger Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und des IZA - Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit unter Beteiligung des SOKO Instituts<sup>13</sup>, die verschiedene Gruppen von Betrieben unterscheidet: „Insbesondere größere Betriebe hätten kaum über einen Mehraufwand aufgrund der erweiterten Dokumentationspflichten berichtet, da sie auch schon vor der Einführung des Mindestlohns ihre Arbeitszeiten entsprechend dokumentiert hätten. Auch bei kleinen Betrieben sei der Mehraufwand nach Angaben der Befragten oft nicht stark ins Gewicht gefallen, da nur wenige Beschäftigte betroffen gewesen seien. Demgegenüber berichteten vor allem mittlere Betriebe davon, dass entsprechende technische oder organisatorische Strukturen hätten aufgebaut werden müssen.“<sup>14</sup>

### 3.2. Nationaler Normenkontrollrat

Anders als das BMAS und die Mindestlohnkommission betrachtet der Nationale Normenkontrollrat (NRK), der nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates die Aufgabe hat, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen, auch die durch das Mindestlohngesetz verursachte Erhöhung der Lohnaufwendungen als Teil des Erfüllungsaufwands. Dazu heißt es in seinem aktuellen Jahresbericht vom Oktober 2018:

„Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (8,50 Euro pro Stunde) zum Januar 2015 führte bei der Wirtschaft zu einem Aufwand, der methodisch als laufender Erfüllungsaufwand einzuordnen ist. Die Darstellung von Lohndifferenzkosten als laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft betrifft auch zukünftige Anhebungen von Lohnuntergrenzen, deren Höhe durch die Bundesregierung per Gesetzesänderung eigeninitiativ festgelegt wird.“<sup>15</sup>

Auf der Grundlage der Verdienststatistik 2016 des Statistischen Bundesamtes weist der Normenkontrollrat in einer korrigierten Ex-ante-Schätzung einen Erfüllungsaufwand von 5,2 Milliarden

---

12 Mindestlohnkommission (2018) (Fn. 6), Rn. 228.

13 Koch, Andreas; Kirchmann, Andrea; Reiner, Marcel; Scheu, Tobias; Boockmann, Bernhard; Bonin, Holger (2018): Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Tübingen, Januar 2018, abrufbar im Internetauftritt der Mindestlohnkommission: <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Verhalten-Betriebe-Beschaefigte.pdf?blob=publicationFile&v=3> (letzter Abruf: 25. Oktober 2018).

14 Mindestlohnkommission (2018) (Fn. 6), Rn. 228.

15 Jahresbericht 2016 des NRK, S. 12, abrufbar im Internetauftritt des NRK: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1536236/1bed933ea006098d6807ab48bd3c8574/2018-10-10-download-nkr-jahresbericht-2018-data.pdf?download=1> (letzter Abruf: 25. Oktober 2018).

Euro aus.<sup>16</sup> Der Erfüllungsaufwand durch den Anstieg der Lohnkosten infolge der Erhöhung des Mindestlohns zu 1. Januar 2017 wird mit eine Milliarde Euro veranschlagt.<sup>17</sup>

Zum Erfüllungsaufwand infolge der Dokumentationspflichten nach §§ 16, 17 MiLoG ließ sich nach Auskunft des NKR keine quantifizierbare Ex-ante-Schätzung vornehmen. Auch zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung nimmt der NRK nicht Stellung.

### 3.3. Statistisches Bundesamt

Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes wurde eine Nachmessung des durch das Mindestlohngesetz verursachten Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft durchgeführt. Man befinde sich derzeit in der Abstimmung der Ergebnisse mit dem BMAS. Die Abstimmung soll zügig abgeschlossen werden, ein konkreter Zeitpunkt könne dafür aber nicht genannt werden.

## 4. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Auf den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung gehen weder die Mindestlohnkommission noch der NKR in ihren Berichten ein.

Das BMAS hat zu den Kosten der Mindestlohnkommission und ihrer Geschäftsstelle, die sich für 2017 auf insgesamt 1,578 Millionen Euro belaufen, folgende Übersicht zur Verfügung gestellt:

Sachverständige	18.000 Euro
Öffentlichkeitsarbeit/Hotline	157.000 Euro
Veröffentlichungen und Fachinformationen	42.000 Euro
Personalkosten	573.000 Euro
Aufwandsentschädigungen	11.000 Euro
Vermischte Verwaltungsausgaben (u.a. Dienstreisen)	33.000 Euro
Forschung	681.000 Euro

16 Jahresbericht 2016 des NRK, S. 24, abrufbar im Internetauftritt des NRK: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/444052/cdf2763c2be98d3fd61b79d744645144/2016-09-21-nkr-jahresbericht-2016-data.pdf?download=1> (letzter Abruf: 25. Oktober 2018).

17 Jahresbericht 2017 des NRK, S. 12, abrufbar im Internetauftritt des NRK: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/444032/0277432480e047ede4be336b9fbf5f83/2017-07-12-nkr-jahresbericht-2017-data.pdf?download=1> (letzter Abruf: 25. Oktober 2018).



Eine Quantifizierung des zusätzlichen Personal- und Sachkostenaufwandes der Zollverwaltung durch die Kontrollaufgaben im Mindestlohnbereich konnte nicht ermittelt werden.

\* \* \*