

# Stellungnahme



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

Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission 2018

## Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

27.02.2018

### Einleitung

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

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

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

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

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

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

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)



zur Regelung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen. Sie stehen für eine gerechtere Verteilung und Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung und tragen so entscheidend zu einer sozialen und fortschrittlichen Gestaltung der Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen bei.

Die deutsche Wirtschaft wächst seit acht Jahren infolge und aktuell so kräftig wie seit 2011 nicht mehr, wie aktuelle Zahlen des Statistischen Bundesamtes zeigen. 2017 legte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 2,2 % zu, nach 1,9 % im Vorjahr. Dabei zeigte sich, dass insbesondere die mindestlohnrelevanten Bereiche wie Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie Information und Kommunikation besonders zu der guten wirtschaftlichen Entwicklung beitrugen. Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung in jenen Wirtschaftsbereichen lag in den vergangenen beiden Jahren sogar über der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung (Handel, Verkehr, Gastgewerbe: 2016, 2,4 %, 2017, 2,9 %; Information und Kommunikation: 2016, 2,7 % und 2017, 3,9 %). Auch hieran zeigt sich, dass der gesetzliche Mindestlohn alles andere als eine Bremse oder sogar schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung ist. Das Wachstum der vergangenen zwei Jahre wurde in erster Linie von den Konsumausgaben der privaten Haushalte getragen. Der Wachstumsbeitrag der privaten Konsumausgaben zum BIP betrug in 2016 und 2017 jeweils 1,1 %-Punkte. Es zeigt sich, dass die gute Entwicklung der Einkommen, zu der der gesetzliche Mindestlohn bei niedrigen Einkommen beiträgt, zu einem Zugewinn der Kaufkraft führt und letztendlich der gesamtwirtschaftlichen Lage zugutekommt.

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

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

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



Hinzu kommt die Dimension der Altersarmut in Deutschland. Die wirtschaftlichen Bedingungen älter werdender Menschen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich verschlechtert. Studien belegen, dass immer mehr Menschen in Deutschland im Alter von Armut bedroht sind. Eine Studie des Paritätischen Wohlfahrtsverbands bestätigt, dass bereits jetzt schon fast jeder sechste Rentner bzw. Rentnerin betroffen ist. Auch der aktuelle Alterssicherungsbericht der Bundesregierung bestätigt, dass fast die Hälfte der Beschäftigten mit einem Einkommen bis zu 1500 Euro über keinerlei zusätzliche Altersvorsorge verfügt. Ebenso haben die Einkommensgruppen bis 2000 Euro oft nicht die finanziellen Mittel, um sich im ausreichenden Maße um eine zusätzliche Alterssicherung zu sorgen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband führt dies auf die steigende Zahl der Menschen zurück, die in ihrem Job zu wenig verdienen. Unabhängig davon reicht zum Beispiel der gesetzliche Mindestlohn von aktuell 8,84 Euro laut Studie nicht aus, um selbst nach 45 Beitragsjahren Rentenansprüche oberhalb der Grundsicherungsschwelle zu erreichen. Weil das Rentenniveau in den vergangenen Jahren abgesunken ist – von 52,6 % im Jahr 2005 bis auf aktuell 48,2 % – seien immer höhere Einkommen notwendig, um Renten jenseits der Grundsicherung zu erreichen, heißt es in der Studie.

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

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



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

- **Beweislastumkehr** bei Mindestlohnansprüchen – nicht der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin, sondern der Arbeitgeber soll künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat.
- Einführung eines **Verbandsklagerechts**; dann hätten die Gewerkschaften die Befugnis, die – auch im öffentlichen Interesse liegenden - Rechte von um ihre Ansprüche geprellten Beschäftigten kollektiv gerichtlich durchzusetzen – z.B. bei systematischen Mindestlohnverstößen. Damit könnte die abschreckende Wirkung des straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktionsinstrumentariums wirkungsvoll ergänzt werden.
- Einführung eines Gesetzes zum **Schutz von Whistleblowern**, also Schutz für Beschäftigte, die Mindestlohnverstöße anzeigen.
- **Mehr Rechte für Beschäftigte bei neuen Arbeitsverträgen.**
- Einrichtung von **Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften** und Gerichten mit besonderer Zuständigkeit.
- Aufstockung des **Prüfdienstes der Deutschen Rentenversicherung.**
- Personelle **Aufstockung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf mindestens 10.000 Stellen.**
- **Zusammenführung zergliederter Kompetenzen bei der Kontrolle und Sanktionierung von Mindestarbeitsbedingungen.**
- Einführung von Regelungen für eine **tagesaktuelle Erfassung der Arbeitszeit** sowie einer **Aufbewahrungspflicht der Unterlagen am Tätigkeitsort.**
- **Aufnahme weiterer Branchen in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz** wie z.B. das Bäckerhandwerk und den Einzelhandel.

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

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

Bundesweit kam es seit Einführung des Mindestlohns bis Ende des 2. Quartals 2017 zu einem Anstieg bei den Löhnen der Un- und Angelernten (Leistungsgruppe 5) in Vollzeit- und



Teilzeitstellen um 5,7 % (jahresdurchschnittlich über 2,5 Jahre 2,3 %). Die positive Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns zeigt sich auch darin, dass der Anstieg der Löhne in den traditionell schlechter entlohnten neuen Bundesländern mit 13,2 % (jahresdurchschnittlich 5,1 %) deutlich höher ausfiel als mit 4,9 % (jahresdurchschnittlich 1,9 %) im Westen.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

### **4. Einhaltung des Mindestlohns**

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

Auffällig ist, dass einige Beschäftigtengruppen Mindestlohnverstöße häufiger treffen. Besonders Minijobberinnen und Minijobber, Beschäftigte in kleinen Firmen sowie Menschen mit Migrationshintergrund werden vielfach unter dem gesetzlichen Mindestlohnniveau vergütet. Auch sind Frauen stärker betroffen als Männer und Beschäftigte im Osten stärker als im Westen. Auf Basis ihrer tatsächlichen Arbeitszeit verdienen 13 % aller Frauen weniger als ihnen zusteht; bei Männern sind es nur 6 %.



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

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

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

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

Das Personal bei der FKS muss daher dringend auf mindestens 10.000 Stellen aufgestockt werden, um auch im Bereich der kleineren Betriebe, wie etwa Gaststätten und Handel, Kontrollen zu intensivieren und gleichzeitig eine hohe Kontrolldichte in den Branchen mit tariflichen Mindestlöhnen sicherzustellen. Gegenwärtig verfügt die FKS lediglich über 7211 Planstellen, von denen jedoch nur 6.429 besetzt sind (Stichtag: 1. Dezember 2017). Dreh- und Angelpunkt sind aber auch Dokumentationspflichten, die die Prüfgrundlage für die FKS



bilden. Die Dokumentationspflichten lassen zu viel Spielraum für Manipulation, so dass die Regelungen ausgebaut werden müssen. Nach dem MiLoG erstreckt sich die Verpflichtung zur Führung von Arbeitszeitznachweisen auf eine Woche. Arbeitgeber sind verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit der Beschäftigten spätestens bis zum Ablauf des siebten, auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden, Kalendertags aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre beginnend ab dem für die Aufzeichnung maßgeblichen Zeitpunkt aufzubewahren.

Angesichts der aufgetretenen Missstände ist der Gesetzgeber der offensichtlichen Notwendigkeit einer strikteren gesetzlichen Regelung in der Fleischwirtschaft bereits nachgekommen. Nach § 6 Abs. 1 GSA Fleisch (Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft) sind die Pflichten zum Erstellen von Dokumenten nach § 17 Abs. 1 MiLoG, § 19 Abs. 1 AEntG und § 17c Abs. 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) dahingehend abgewandelt, dass Arbeitgeber und Verleiher in der Fleischwirtschaft verpflichtet sind, den Beginn der täglichen Arbeitszeit der Beschäftigten sowie 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 etwaigen Kontrolle auch umgehend eingesehen werden können. Schließlich sollten die Arbeitszeitweise den Beschäftigten auch ausgehändigt werden.

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

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

Hinsichtlich der Besetzung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ergibt sich weiterhin ein ernüchterndes Bild. Die FKS hat nach wie vor viel zu wenig Personal, um eine angemessene bundesweite Abdeckung und eine kontinuierlich hohe Prüfdichte zu gewährleisten. Dabei zeigen die vom DIW festgestellten 1,8 Mio. Mindestlohnverstöße wie wichtig eine intensive





Prüfung wäre und wie dringlich eine Aufstockung des Personals. Mit der Einführung des MiLoG sollten beginnend mit dem Jahr 2017 bis zum Jahr 2022 lediglich insgesamt 1600 zusätzliche Planstellen für die Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohnes zur Verfügung gestellt werden. In dem auf sechs Jahre bemessenen Haushaltsplan entfielen jedoch gerade einmal 200 Stellen auf das Jahr 2017. Der Zollverwaltung standen im Jahr 2017 insgesamt 7211 Planstellen zur Verfügung. Davon waren am 1. Dezember 2017 insgesamt 6429 besetzt, was einen für das Gesamtjahr 2017 offenen Stellenanteil von 782 ausmacht. Um die 1600 Planstellen in den nächsten Jahren zu besetzen, bildet die Zollverwaltung in entsprechendem Umfang zusätzlich Nachwuchskräfte aus. Ebenso verlagerte die Zollverwaltung Nachwuchskräfte aus anderen Bereichen zur FKS. Seit Übernahme der Aufgaben nach dem MiLoG waren das für die Jahre 2015 bis 2017 insgesamt 977 (2015: 328; 2016: 329; 2017: 320) Nachwuchskräfte, die der FKS zugeführt wurden. Daher ist völlig unverständlich, dass auch von den für das Jahr 2016 vorgesehenen 6865 Planstellen der FKS knapp 800 Stellen nicht besetzt waren.

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

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

Der festgestellte Rückgang der Kontrolldichte bei der FKS in 2015 und 2016 im Vergleich zu den Vorjahren ist nicht hinnehmbar. Im ersten halben Jahr nach Einführung des Mindestlohns lautete die Weisung aus dem Bundesfinanzministerium „Aufklärung statt Ahndung“. Tatsächlich ist die Zahl der Kontrollen in 2016 nach einem schon schwachen Jahr 2015 noch weiter zurückgegangen. In dem 13. Bericht zur Bekämpfung der sog. Schwarzarbeit heißt es, dass dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ folgend vor allem risikoorientiert geprüft werde, um die großen Betrugsfälle aufzudecken. Natürlich ist es zu begrüßen,



wenn organisierte Arbeitsmarktkriminalität aufgedeckt wird. Das darf jedoch nicht zu Lasten der Prüfungen in kleineren Unternehmen wie in der Gastronomie oder dem Einzelhandel gehen. Und auch die Prüfungen der Branchenmindestlöhne auf Baustellen dürfen nicht vernachlässigt werden.

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

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

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

Im Jahr 2016 erreichten insgesamt drei Streitfälle zur Auslegung des MiLoG das Bundesarbeitsgericht (BAG). Die Streitfälle betrafen zum einen Fragen der Vergütung von Bereitschaftszeiten und zum anderen, was Arbeitgeber auf den Mindestlohn anrechnen können. Deutlich im Vordergrund stand die Entscheidung des BAG zur Anrechnungsfähigkeit von Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Aber auch über die Bewertung des Einsortierens von Werbematerial in Zeitungen hatten die Arbeitsgerichte zu entscheiden. Mit Blick auf die Arbeits- und Landesarbeitsgerichte wird deutlich, dass Entscheidungen rund um die Anrechenbarkeit verschiedener Lohnbestandteile auf den Mindestlohn im Fokus standen. Vordergründig ging es um die Frage, welche Leistungen zur Erfüllung des Mindestlohnanspruchs herangezogen werden können. Zudem war strittig, welche Anpassungen der Vergütungsstruktur, die Arbeitgeber im zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vorgenommen hatten, konform mit dem MiLoG



sind. Entscheidungen ergingen zu Zulagen und Zuschlägen, die ihrer Zweckbestimmung nach „besondere“ Leistungen entgelten sollen, wie etwa Provisionen, Anwesenheits- oder Treueprämien. Als nicht anrechenbare Lohnbestandteile sehen die Gerichte zum Beispiel Schichtzulagen, deren Höhe je nachdem variiert, ob die Beschäftigten zwei- oder dreischichtig eingesetzt werden und die Schichtzulagen, die als Ausgleich aufgrund von durch wechselnde Arbeitszeiten zusätzlich ergebende Erschwernisse gezahlt werden. Eine differenzierte Betrachtung ist ebenso angezeigt, wenn es um die Anrechenbarkeit von Urlaubsgeld geht. Ein Anspruch auf Nachtarbeitszuschlag ist vom gesetzlichen Mindestlohn unabhängig zu betrachten und damit nicht anzurechnen.

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

Aus gewerkschaftlicher Perspektive ist in den Urteilen insgesamt eine problematische Auslegung zu erkennen, die sich in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung weiter fortsetzt. Insbesondere das BAG stützt seine Begründung auf die „normzweckorientierte Auslegung des Mindestlohnbegriffs“. Da der Mindestlohn vorrangig zum Ziel habe, den Beschäftigten ein existenzsicherndes Monatseinkommen zu gewährleisten, diene diesem Zweck jede dem Beschäftigten zufließende Vergütungszahlung des Arbeitgebers, teilweise auch für Zuschläge für Arbeit zu einer bestimmten Zeit, unter bestimmten Umständen oder bestimmter Qualität. Damit bestimmt das BAG die Anrechnungsfähigkeit einzelner Leistungen auf den Mindestlohn nicht mehr anhand der jeweiliger Funktion bzw. Zwecksetzung. Die Zwecksetzung des Mindestlohns wird hierdurch der Funktion der jeweiligen Zahlung angepasst (BAG, Urt. v. 21.12.2016 – 5 AZR 374/16). Das ist jedoch kaum mit dem Grundsatz der „funktionalen Gleichwertigkeit der zu vergleichenden Leistungen“, nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers der Maßstab für die Bestimmung der Anrechenbarkeit von Vergütungsbestandteilen auf den gesetzlichen Mindestlohn, vereinbar.

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

## **II. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen**

Eine wesentliche Funktion des gesetzlichen Mindestlohns ist neben seines Beitrags zur Gewährleistung existenzsichernder Einkommen die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedin-



gungen für alle Unternehmen. Dadurch, dass alle Unternehmen wenigstens den gesetzlichen Mindestlohn zahlen müssen, können sich Unternehmen, die ein Geschäftsmodell verfolgen, welches einseitig auf Lohndumping beruht, zumindest legal keine wettbewerbsverzerrenden Vorteile sichern. Um ein tragendes Geschäftsmodell aufzubauen, müssen Unternehmen vielmehr mit innovativen Verfahren, Produktionsabläufen und der Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen überzeugen.

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

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

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

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

Insgesamt ist die Lohnkostenentwicklung in Deutschland moderat. In der jüngeren Vergangenheit sind die Lohnstückkosten in Deutschland im Vergleich zum Euroraum sogar weit unterdurchschnittlich gestiegen und mitverantwortlich für die hiesige schwache Binnenachfrage und die gleichzeitig hohen Export- und Leistungsbilanzüberschüsse. Insofern ist ein lohnkostenbedingter Anstieg der Lohnstückkosten auch keineswegs als problematisch oder die deutsche Wettbewerbsfähigkeit gefährdend anzusehen wie das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) festgestellt hat (vgl. IMK Report 128, Juli



2017, S. 10-21). Im Gegenteil: So könnten mittel- bis langfristig die zu europäischen Problemen führenden deutschen hohen Leistungsbilanzüberschüsse nennenswert abgebaut werden. Dabei würde der Abbau der Überschüsse im Wesentlichen über steigende Importe und nicht über fallende Exporte erfolgen, weil eine solche Strategie die deutsche Volkswirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad führen würde.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Das Risiko der Arbeitslosigkeit von Ungelernten war demnach im Jahr 2017 fünf Mal so hoch wie das Risiko einer Arbeitslosigkeit von Ausgebildeten. Bezogen auf alle Frauen und Männer mit einer schulischen oder betrieblichen Bildung waren im Jahr 2017 nur 3,8 %



ohne Arbeit, was 0,4 % weniger als 2016 ausmacht. Die Arbeitslosenquote von Akademikerinnen und Akademikern lag hingegen im Jahr 2017 lediglich bei 2,5 % und damit 0,1 % niedriger als 2016.

Bei der Auswertung des aktuellen Zahlenmaterials teilte die Bundesagentur für Arbeit zudem mit, dass die Jobchancen von Ungelernten auch noch einmal stark davon abhängen, in welcher Region sie leben. Als Beispiel wird der bayerische Landkreis Eichstätt aufgeführt. Dort gebe es nicht zuletzt wegen der Nähe eines Automobilherstellers für Ungelernte gute Chancen für eine Beschäftigung. Das macht für diesen Landkreis im Jahr 2017 4,3 % der Ungelernten aus, die ohne eine Beschäftigung waren. Die besten Aussichten gebe es laut einer begleitenden Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit in Süd- und Südwestdeutschland. Im Vergleich dazu hätten die geringsten Jobchancen die Ungelernten im ostdeutschen Landkreis Uckermark. 2017 war dort fast jeder zweite Ungelernte auf Jobsuche.

### **3. Arbeitszeit, Arbeitsvolumen**

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

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

Beschäftigte in Deutschland leisteten im Jahr 2016 insgesamt 828,7 Mio. Überstunden. 2012 lag die bezahlte und unbezahlte Mehrarbeit deutschlandweit noch bei rund 960,8 Mio. Stunden laut jüngstem Mikrozensus. So die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Linksfraktion. Darin heißt es weiter, dass mehr als die Hälfte der Überstunden unbezahlt blieb. Auch wenn die Zahl der Überstunden gesunken ist, geht die Bundesregierung in ihrer Antwort davon aus, dass die tatsächlich geleisteten Stunden deutlich



höher liegen. Das IAB schätzt die Zahl der Überstunden für 2016 rund doppelt so hoch auf 1,7 Milliarden, 941 Mio. von ihnen ohne finanzielle Entschädigung.

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

#### **4. Personalfuktuation**

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

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

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

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

Seit dem 1. Januar 2015 gilt der gesetzliche Mindestlohn auch für ein Praktikum nach Abschluss einer Berufs- oder Hochschulausbildung. Der gesetzliche Mindestlohn gilt weiterhin nicht für Pflichtpraktika während der Schul-, Hochschul- oder Berufsausbildung und auch nicht für freiwillige Praktika während der Schul-, Hochschul- und Berufsausbildung oder für Orientierungspraktika vor der Ausbildung von jeweils bis zu einer Dauer von drei Monaten.





In Deutschland werden jedes Jahr rund 600.000 Praktika absolviert. Davon werden ungefähr drei Viertel im Rahmen des Studiums abgeleistet. Bei dem überwiegenden Teil dieser Praktika handelt es sich um Pflichtpraktika, die in der Regel vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen sind.

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

Doch eine Studie der DGB-Jugend belegt, dass Praktika nach wie vor anfällig für Missbrauch sind. Nicht selten deklarieren Betriebe freiwillige Praktika als Pflichtpraktika, um den gesetzlichen Mindestlohn zu umgehen. Getrickt wird ebenso bei der Arbeitszeit und der Anrechnung von Sachleistungen auf das Praktikumsentgelt. Umgehungsversuche werden auch von Arbeitsgerichten festgestellt. Zum Beispiel stellte das Arbeitsgericht Berlin in seinem Urteil vom 17.06.2016 (AZ 28 Ca 2961/16) fest, dass die Ausnahmenvorschrift des § 22 Abs. 1 MiLoG nicht greife und in dem konkreten Fall eine Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns für ein Praktikum vorliege.

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

## **6. Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge**

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



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

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

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

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

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

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

Da das Ausbildungsplatzangebot bundesweit noch stärker zunahm (+ 8.500 beziehungsweise +1,5 % auf 572.200) als die Nachfrage, verbesserten sich die Marktverhältnisse aus



Sicht der Jugendlichen. Gleichwohl gab es weiterhin beträchtliche regionale Unterschiede: Standen 2017 zum Beispiel in den bayerischen Arbeitsagenturbezirken Schwandorf und Regensburg mehr als 118 Ausbildungsplatzangebote je 100 Ausbildungsplatznachfrager zur Verfügung, waren es im nordrhein-westfälischen Oberhausen nur 76.

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

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

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

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

Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn bildet die Untergrenze, die bei der Lohnfestsetzung nicht unterschritten werden darf. Zudem werden tarifvertraglich ausgehandelte Mindestlöhne allgemeinverbindlich erklärt. Das hat zur Folge, dass alle Arbeitgeber im jeweiligen Tarifbereich an diese Mindestlöhne gebunden sind. Von dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn durfte nur nach den in § 24 des MiLoG selbst definierten Ausnahmen bis zum 31. Dezember 2017 abgewichen werden. Bis dahin gingen abweichende Regelungen eines Tarifvertrages repräsentativer Tarifvertragsparteien dem Mindestlohn vor, wenn sie für alle unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitgeber mit Sitz im In- oder



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

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