

Stellungnahme



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

Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission 2020

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

06.05.2020

Einleitung

Von dem Inkrafttreten des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 haben rund vier Millionen Beschäftigte durch höhere Löhne profitiert. Fünf Jahre nach Einführung steht fest, dass keine der prognostizierten negativen Auswirkungen, wie Rückgang der Wirtschaftsleistung oder Beschäftigungsverluste, eingetreten sind. Negativszenarien ökonomischer Forschungsinstitute haben sich als völlig haltlos erwiesen. Demgegenüber hatte die Einführung des Mindestlohns insgesamt positive Folgen. So hat der Mindestlohn bei Millionen von Niedriglohn-Beschäftigten zu einem erheblichen Anstieg ihres Lohnniveaus geführt. Gleichzeitig hat sich der Arbeitsmarkt seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sehr positiv entwickelt. Auch zu Beginn des Jahres 2020 zeigte sich der Arbeitsmarkt trotz abgeschwächter Konjunkturaussichten und der bestehenden weltwirtschaftlichen Risiken als robust. Erst die Corona-Pandemie mit ihren weltweiten Auswirkungen hat zu einem Abbruch dieser anhaltend positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt geführt. Trotz umfassender Förderung der Kurzarbeit kam es durch diesen exogenen Schock zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit von März auf April um 308.000 Personen auf 2.644.000.

Bis dahin war die Arbeitslosigkeit seit Einführung des Mindestlohns gesunken und war so niedrig wie seit 30 Jahren nicht mehr. Im Vergleich zu 2014, dem Jahr vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, sank die Arbeitslosigkeit bis März 2020 insgesamt um rund 560.000 Personen. Gleichzeitig stieg die Erwerbstätigkeit allein im Jahr 2018 um 606.000 Personen gegenüber 2017 an (+ 1,4 Prozent). Damit waren bis zum Beginn der Corona-Krise rund 2,5 Millionen Menschen mehr erwerbstätig als 2014.

Bei all den Erfolgen seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, bleibt für den DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften die Stärkung der Tarifbindung die zentrale Aufgabe. Denn möglichst umfassend geltende Tarifverträge sind gerade in wirtschaftlich unsicheren Zeiten für Beschäftigte das wichtigste Instrument zur Regelung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen. Gerade in Zeiten von wirtschaftlichen Krisen helfen sie, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zu minimieren und sorgen somit auch für einen fairen und gerechten Wandel der Arbeitswelt. Mindestlöhne können immer nur die unterste Haltelinie sein.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Michael Wagner
Referatsleiter Mindestlohn und Tarif-
koordination
michael.wagner@dgb.de

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

Telefon: +49 (0) 30 240 60-510
Telefax: +49 (0) 30 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2
D - 10178 Berlin

www.dgb.de



Gute Arbeit, gesellschaftliche Teilhabe und eine faire und damit nachhaltige Verteilung der erwirtschafteten Dividende gibt es nur mit Tarifvertrag.

Um die sinkende Tarifbindung wieder zu erhöhen, braucht es vor allem Maßnahmen, die die Verbandsmitgliedschaft auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite stärken sowie die Tarifflicht erschweren. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen dazu 15 konkrete Maßnahmen vor (Position zur Stärkung der Tarifbindung vom 01.04.2019), um die Stärkung der Tarifbindung zu erreichen.

Das oben beschriebene positive Gesamtbild seit Einführung des Mindestlohns ist indes nicht ungetrübt. Vor allem in der Höhe und in der Durchsetzung des Mindestlohns besteht noch erheblicher Nachholbedarf.

Der Mindestlohn ist mit 9,35 Euro (ab dem 1. Januar 2020) noch immer zu niedrig. Das gewerkschaftliche Ziel ist ein Mindestlohn auf einem existenzsichernden Niveau spätestens zum Ende der Amtszeit der in diesem Jahr neuberufenen Mindestlohnkommission. Die dafür in der öffentlichen Debatte genannten 12 Euro als Niedriglohngrenze (60 Prozent Medianeinkommen der Vollzeitbeschäftigten) bilden eine sinnvolle Diskussionsgrundlage. Da eine zügige Erhöhung innerhalb der Mindestlohnkommission mit den Stimmen der Arbeitgeber nicht zu erwarten ist, muss die Politik ihren Spielraum nutzen und im Rahmen der anstehenden Evaluierung des Mindestlohngesetzes, den Mindestlohn in mehreren Schritten erhöhen. An diesem Ziel muss auch gerade vor dem Hintergrund der andauernden Corona-Krise festgehalten werden. Denn eine gestärkte Binnennachfrage aufgrund steigender privater Nachfrage hat sich in der Vergangenheit als entscheidender Wachstumsmotor und damit Stabilitätsfaktor erwiesen. Dabei kommt einem Anstieg der Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung eine entscheidende Bedeutung, da hier steigende Einkommen oft unmittelbar in den Konsum fließen. Dies ist gerade jetzt umso wichtiger, da als Folge der globalen Corona-Pandemie das Exportgeschäft als traditioneller Wachstumsmotor nur langsam wieder in Gang kommen wird.

Bei der Durchsetzung der Mindestlohnansprüche ergeben sich auch 5 Jahre nach dessen Einführung leider kaum Verbesserungen. Noch immer bekommen Millionen Beschäftigte den gesetzlichen Mindestlohn nicht, obwohl er ihnen rechtlich zusteht. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) berechnet auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2018 ganze 2,4 Millionen Beschäftigte, die um den Mindestlohn betrogen wurden. Die Gründe dafür können nicht mehr, wie kurz nach der Einführung des Mindestlohns, in fehlenden Informationen der Arbeitgeber gesucht werden. Wer jetzt noch nicht den Mindestlohn zahlt, betrügt vorsätzlich. Allerdings ist dies auch deshalb möglich, weil die zuständige Kontrollbehörde insgesamt noch immer zu schlecht aufgestellt ist. Zwar ist geplant, die Sollstärke der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die für die Überprüfung des Mindestlohns zuständig ist, bis 2026 von derzeit rund 7.900 auf 10.000 Beschäftigten aufzustocken. Allerdings sind von den 7.900 Stellen zur Zeit nur rund 6.600 besetzt, wie die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der GRÜNEN im letzten Jahr eingestehen musste. Vor allem bei der Steuerung und Personalführung der Finanzkon-



trolle Schwarzarbeit (FKS) lässt die zuständige Generalzolldirektion die gebotene Stringenz vermissen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bekräftigen erneut deutlich den politischen Handlungsbedarf bei den Mindestlohnkontrollen hinsichtlich der Ausweitung verdachtsunabhängiger Einsätze sowie der tagesaktuellen Dokumentation von Stundenlöhnen und Arbeitszeiten. Die korrekte Erfassung der Arbeitszeit wird im 2. Bericht der Mindestlohnkommission als eine wichtige Voraussetzung für eine wirkungsvolle Kontrolle des Mindestlohns angesehen. Die in diesem Zusammenhang immer wieder geäußerten Forderungen der Arbeitgeberverbände nach einer Lockerung der Dokumentationspflichten und der Kontrollen werden somit eine klare Absage erteilt. Das Sozialstaatsgebot lässt es nicht zu, dass Beschäftigte durch Verwässerungen des MiLoG noch unter diese unterste Anstandsgrenze fallen. Das gilt sowohl für die Einschränkung der Dokumentationspflichten der Arbeitszeiten für (Teilzeit-)Beschäftigte als auch für weitere Ausnahmen zum Beispiel bei Praktikantinnen und Praktikanten.

Die deutsche Wirtschaft ist nunmehr zehn Jahre infolge gewachsen und zweifellos hätte sich diese Entwicklung ohne den weltweiten Ausbruch der Corona-Pandemie auch fortgesetzt. Lediglich die Wachstumsdynamik war am aktuellen Rand schwächer als in den Vorjahren. 2019 stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 0,6 Prozent, nach 1,5 Prozent im Jahr 2018. Dabei zeigte sich, dass auch die mindestlohnrelevanten Bereiche wie Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie Information und Kommunikation überdurchschnittlich zu der wirtschaftlichen Entwicklung beitrugen. Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung in jenen Wirtschaftsbereichen lag in den vergangenen beiden Jahren über der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung. 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 2018 0,7 Prozentpunkte und 2019 0,8 Prozentpunkte. Es zeigt sich, dass die gute Entwicklung der Einkommen, zu der der gesetzliche Mindestlohn im untersten Einkommenssegment beiträgt, zu einem Zugewinn der Kaufkraft führt und letztendlich der gesamtwirtschaftlichen Lage zugutekommt. Gerade in Zeiten der Corona-Krise kommt diesem Effekt eine besondere Bedeutung zu, um die Wirtschaft nach der Krise wieder auf Wachstumskurs zu bringen.

Ein tarifpolitischer Rückblick auf die Jahre 2018 und 2019 zeigt, dass die Tariflöhne und -gehälter in den Jahren 2018 und 2019 nominal um 3,0 Prozent bzw. 2,9 Prozent 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 2010 bis 2018 sind die Mieten in Deutschland um durchschnittlich 37 Prozent gestiegen. In Ballungszentren sogar noch mehr. In Berlin legten die Preise um 83 Prozent zu, wie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt-



und Raumforschung errechnete. Die höchste Mietbelastungsquote haben dabei Haushalte mit niedrigen Einkommen. Vier von zehn Haushalten in 77 deutschen Großstädten haben eine hohe Wohnkostenbelastung. Das zeigt eine Studie von Andrej Holm und Henrik Lebuhn aus dem Jahr 2018. In den untersuchten Städten müssen 40 Prozent der Haushalte mehr als 30 Prozent ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete ausgeben. 18,7 Prozent der Haushalte müssen sogar mehr als 40 Prozent 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 Alterssicherungsbericht der Bundesregierung bestätigt, dass fast die Hälfte der Beschäftigten mit einem Einkommen bis zu 1.500 Euro über keinerlei zusätzliche Altersvorsorge verfügt. Ebenso fehlen den unteren Einkommensgruppen in der Regel schlicht die finanziellen Mittel für eine ausreichende zusätzliche Alterssicherung. Der Paritätische Wohlfahrtsverband führt dies auf die hohe Zahl der Menschen zurück, die in ihrem Job zu wenig verdienen. Unabhängig davon reicht zum Beispiel der gesetzliche Mindestlohn von aktuell 9,35 Euro 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 Prozent im Jahr 2005 bis auf aktuell 48 Prozent – seien immer höhere Einkommen notwendig, um Renten jenseits der Grundsicherung zu erreichen.

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

- **Beweislastumkehr** bei Mindestlohnansprüchen – nicht der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin, sondern die Arbeitgeber sollen 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 – zum Beispiel bei systematischen Mindestlohnverstößen. Damit könnte die abschreckende Wirkung des straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktionsinstrumentariums wirkungsvoll ergänzt werden.



- Einrichtung von **Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften** und Gerichten mit besonderer Zuständigkeit, um Straftaten im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn wirksam und zeitnah feststellen und ahnden zu können.
- Ein **öffentliches Register** für Unternehmen, die den Mindestlohn unterlaufen.
- Aufstockung des **Prüfdienstes der Deutschen Rentenversicherung**.
- Personelle **Aufstockung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf mindestens 10.000 Stellen sowie zügige Zuführung des Personals durch die Generalzolldirektion**.
- **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 zum Beispiel das Bäckerhandwerk und den Einzelhandel.
- Einführung eines Gesetzes zum **Schutz von Whistleblowern**, also Schutz für Beschäftigte, die Mindestlohnverstöße anzeigen.

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 3. Quartals 2019 zu einem Anstieg bei den Löhnen der Un- und Angelernten (Leistungsgruppe 5) in Vollzeit- und Teilzeitstellen um 11,4 Prozent (jahresdurchschnittlich 2,3 Prozent). Die positive Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns zeigt sich auch darin, dass der Anstieg der Löhne in den traditionell schlechter entlohnten neuen Bundesländern mit 18,2 Prozent (jahresdurchschnittlich 3,6 Prozent) höher ausfiel, als mit 10,6 Prozent (jahresdurchschnittlich 2,1 Prozent) im Westen.

Nach Wirtschaftszweigen betrachtet, ist der Lohnzuwachs seit der Mindestlohneinführung im Gastgewerbe, Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung erwähnenswert: Der Anstieg der Löhne der Un- und Angelernten beträgt im Gastgewerbe seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 15,2 Prozent, (West: + 14,3 Prozent, Ost: + 22,1 Prozent). Im Wirtschaftszweig Gesundheits- und Sozialwesen bekamen die un- und angelernten Beschäftigten bundesweit im Schnitt 17,8 Prozent mehr



Geld (West: + 16,8 Prozent, Ost: + 27,1 Prozent), im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung 17,7 Prozent (West: + 16,1 Prozent, Ost: + 9,2 Prozent).

In einigen Branchen profitierten besonders Frauen vom Mindestlohn: Sie erhielten bundesweit 11,7 Prozent mehr Lohn (Ost: + 18,2 Prozent), während die Einkommen von Männern um 10,8 Prozent stiegen (Ost: + 17,7 Prozent). Besonders positiv fiel der Lohnsprung für die weiblichen un- und angelernten Beschäftigten im ostdeutschen Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung aus: + 32,7 Prozent! (Männer: + 16 Prozent).

Studien konnten darüber hinaus nachweisen, 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.

Laut einer WSI-Studie (Herzog-Stein et al. 2018) ist die Einführung des Mindestlohns u. a. eine der Hauptursachen für die Verringerung des Gender Pay Gap (von 23 Prozent im Jahr 2007 auf 21 Prozent 2019). Dies liegt vor allem daran, dass der Mindestlohn vor allem in typischen Niedriglohnbranchen gewirkt hat. Da Frauen überproportional häufig im Niedriglohnsektor beschäftigt sind (mit 62 Prozent stellen Frauen den deutlich größeren Anteil an den ausschließlich im Minijob arbeitenden Beschäftigten (WSI Report 56; 2020)), profitieren Frauen von den Veränderungen durch den Mindestlohn überdurchschnittlich.

Die im Mindestlohngesetz geregelte 6monatige Ausnahme für Langzeitarbeitslose hat sich als wirkungslos erwiesen. Im Jahresdurchschnitt 2018 waren mit 813.000 Menschen zwar 9,7 Prozent weniger langzeitarbeitslos als 2017. Dies liegt laut Bundesagentur für Arbeit allerdings an dem konjunkturbedingten Rückgang der Übertritte aus Kurz- in Langzeitarbeitslosigkeit. Das IAB hat bereits 2016 die Auswirkungen der Mindestlohn Ausnahme auf Langzeitarbeitslosigkeit evaluiert und kam zu dem Schluss, dass diese Regelung kaum genutzt wurde. So haben lediglich 1,4 Prozent der Langzeitarbeitslosen überhaupt eine Bescheinigung vor einer Beschäftigungsaufnahme angefragt. Andere Förderinstrumente wie zum Beispiel Eingliederungszuschüsse spielen in der Praxis eine wesentlich größere Rolle. Dieses Ergebnis bestärkt den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in der Haltung, die Mindestlohn Ausnahme für Langzeitarbeitslose generell abzulehnen. Der Gesetzgeber sollte hier die anstehende Gesetzes evaluation nutzen, um diese und andere Ausnahmen abzuschaffen.

2. Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung (zum Beispiel 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 komfortablen Überschuss.

Auch wenn zu den genauen Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die soziale Sicherung noch 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. Die auch aufgrund der Einführung des Mindestlohns dauerhaft erhöhte Beitragsbasis stieg im Jahr 2018 um 11,3 Milliarden Euro, was gleichbedeutend mit einem Anstieg von 5,0 Prozent ist. Auf Basis der Herbstschätzung 2019 der Deutschen Rentenversicherung stiegen die Beitragseinnahmen in den allgemeinen Rentenversicherungen im letzten Jahr um noch einmal 11,8 Milliarden oder 5,0 Prozent zum Vorjahr. Im Niedriglohnbereich hatte der Mindestlohn vor allem auf der individuellen Ebene erhebliche Effekte. Gerechnet in heutigen Löhnen kam eine Rentnerin oder ein Rentner mit beispielsweise 8,00 Euro Stundenlohn und 40 Stunden Wochenarbeitszeit nach 45 Beitragsjahren auf eine Altersrente von 544 Euro. Bei einem Stundenlohn in Höhe des aktuellen Mindestlohns von 9,35 Euro würde die Altersrente auf 636 Euro ansteigen. Dieser deutliche Effekt kann nicht darüber hinweg täuschen, dass auch zum jetzigen Mindestlohn keine Rente oberhalb der Grundsicherung erreicht werden kann. Um dies zu gewährleisten, braucht es auf der einen Seite existenzsichernde Löhne oberhalb der Niedriglohnschwelle durch Tarifverträge und auf der anderen Seite die Stabilisierung und Anhebung des Rentenniveaus.

Die Zahl der Menschen, die trotz einer Beschäftigung ALG II beziehen, ist seit 2014 um rund 220.000 auf nunmehr 960.000 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 abhängig Beschäftigter ALG II-Empfänger bei 27,2 Prozent, zuletzt bei noch 24,5 Prozent. Im November 2019 lag die Zahl der erwerbsfähigen ALG-II-Empfänger insgesamt bei 3,8 Millionen.

3. 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.

Auffällig ist, dass einige Beschäftigtengruppen Mindestlohnverstöße häufiger treffen. Besonders Minijobberinnen und Minijobber, Beschäftigte in kleinen Firmen, Menschen mit Behinderung, Menschen mit Migrationshintergrund und Hausangestellte werden vielfach unter dem gesetzlichen Mindestlohnniveau vergütet. Auch sind Frauen stärker betroffen als Männer und Beschäftigte im Osten stärker als im Westen. Eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) zeigt, dass in Betrieben ohne Betriebsrat und Tarifvertrag besonders häufig gegen das Gesetz verstoßen wird. Fehlt beides, erhielten 18,6 Prozent 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 bei 3,2 Prozent.

Nach Berechnungen des WSI gab es besonders viele Mindestlohnverstöße im Hotel- und Gaststättengewerbe (34 Prozent Mindestlohn-Umgehungen), gefolgt vom Einzelhandel (17 Prozent Mindestlohn-Umgehungen). Auch ca. 43 Prozent der Beschäftigten in privaten Haushalten (wo Mindestlohnkontrollen besonders schwierig sind, da es sich häufig um undokumentierte Beschäftigung handelt) blieb der Mindestlohn verwehrt. Oft handelt es sich hier um weiblich dominierte Berufsfelder. Der WSI Studie zufolge sind Mindestlohn-Umgehungen daher bei Frauen mit etwa 11,5 Prozent besonders häufig, während der Mindestlohn ca. 4,6 Prozent den Männern vorenthalten wird. Eine Reduzierung der Mindestlohnverstöße kann somit auch einen Beitrag zur Verringerung des Gender Pay Gaps leisten. (Herzog-Stein et al. 2018; WSI Report Nr. 56 2020)

Tatsache ist, dass die in Deutschland zur Verfügung stehenden Statistiken zur Erfassung der Mindestlohnbezieher und -verstöße unvollkommen sind. So greift die Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes als Arbeitgeberbefragung lediglich auf Daten der Lohnbuchhaltungen und damit auf vertraglich vereinbarten Löhne und Arbeitszeiten ohne Überstunden zurück, in der noch dazu Minijobs im Vergleich zur Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) stark unterrepräsentiert sind und Beschäftigte in privaten Haushalten gar nicht erfasst werden.

Die somit hohe Differenz der Verstöße zwischen den Zahlen des Statistischen Bundesamtes von 0,5 Millionen Beschäftigten und vergleichbaren Studien wie dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) ist problematisch. Das SOEP berichtet im gleichen Zeitraum in 2018 allein von 2,4 Millionen Beschäftigten, die den Mindestlohn nicht erhalten. Es handelt sich hierbei also nicht um eine zu vernachlässigende statistische Abweichung. Nimmt man die vom Zoll eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen Mindestlohn-Betrügereien als Referenzgröße, so sind diese von 2017 auf 2018 um knapp 10 Prozent gestiegen. Im gleichen Zeitraum geht die VSE nun von einem Rückgang der Mindestlohnanspruchsberechtigten um über 300.000 aus. Will man jetzt, auch mit Blick auf die noch dazu sinkende Kontrolldichte, nicht einen starken Zuwachs von kriminellen Arbeitgebern unterstellen, wachsen die Zweifel an der Güte der VSE bezüglich der Mindestlohnzahlen stark. Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist es klar, dass der Straftatbestand „Mindestlohnbetrug“ nicht kleiner erscheinen darf, als er tatsächlich ist. Auch mit Blick auf die politischen Schlussfolgerungen ist die Bundesregierung aufgefordert, die amtliche Statistik so weiterzuentwickeln, dass die Wirkung des Mindestlohns und dessen Verstöße realitätsnah gemessen werden können. Insbesondere bei der geplanten Weiterentwicklung der VSE zur automatisierten monatlichen Statistik muss das Studiendesign auf diese blinden Flecken überprüft und angepasst werden.

Der DGB ist sich mit den Arbeitgebern einig, dass die korrekte Erfassung der Arbeitszeit ein unabdingbarer Faktor für die Kontrollen des Mindestlohns ist (vergl. 2. MLK Bericht RNr. 106). Erschwert wird die exakte Feststellung der Arbeitszeit vor allem durch die zu weit gefassten Dokumentationspflichten. Welche wirkliche Arbeitszeit dem ausbezahlten Lohn



zu Grunde liegt, ist oftmals schwer zu bestimmen. Auch deshalb setzt die jetzt im Zuge der Corona-Krise beschlossene Aufweichung des Arbeitszeitgesetzes die völlig falschen Signale und muss umgehend zurückgenommen werden.

Die Dokumentationspflichten lassen nach wie vor 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. Bei einer tagesaktuellen Prüfung des Zolls haben die Arbeitgeber somit eine ganze Woche Zeit, die Arbeitszeitaufzeichnungen nachzutragen. Dieses Verfahren erweist sich in der Praxis als manipulationsanfällig.

In der Fleischwirtschaft wurde diesem Umstand bereits Rechnung getragen. Dort muss die Arbeitszeit tagesaktuell aufgezeichnet werden. Diese notwendige Regelung muss 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 Arbeitszeitznachweise den Beschäftigten auch ausgehändigt werden.

Die zuständige Kontrollbehörde, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, gibt indes einigen Grund zur Sorge. So geht der seit 2015 versprochene Personalaufwuchs (1.600 Stellen) bei der FKS langsamer voran als erwartet. Im Jahr 2018 waren von den 7.211 Planstellen lediglich 6.453 Stellen besetzt. Im Jahr 2019 wurde keine einzige neue externe Einstellung vorgenommen, so dass Ende 2019 über 1.300 bewilligte Planstellen nicht besetzt waren. Die dort eingesetzten Beschäftigten berichten gleichzeitig von teilweise widersprüchlichen Anforderungen durch die Leitung des Zolls bezüglich effektiver Kontrollpraxen. Die Folge: hohe Mitarbeiterfluktuation und in einigen stark vom Mindestlohn betroffenen Branchen (Personenbeförderung, Gebäudereinigung, Briefdienstleistungen) sogar eine abnehmende Kontrolldichte. Somit ist im Rahmen der Corona-Krise zu befürchten, dass die Kontrolldichte in diesem Jahr insgesamt abnehmen wird, auch deshalb, da einige der FKS-Beamtinnen und -Beamten jetzt als Personalreserve für ihre Kolleginnen und Kollegen im Grenzdienst eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof geht nach einem Bericht des bayrischen Rundfunks davon aus, dass die FKS derzeit illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch nicht effektiv bekämpfen kann. So seien „Alibiprüfungen“ an der Tagesordnung, die lediglich die nach außen hin kommunizierten Fallzahlen bei den Arbeitgeberprüfungen Rechnung tragen sollen. Um die Fallzahl zu garantieren, soll die FKS noch dazu vorwiegend Arbeitgeber prüfen, bei denen keine Verstöße zu erwarten sind. Gemessen in absoluten Zahlen lagen die Arbeitgeberprüfungen in 2019 mit 55.141 noch immer 12,5 Prozent unter der Fallzahl vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, wenn viele Verstöße erst gar nicht aufgedeckt werden.



Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften drängen hier auf rasche Aufklärung der Vorwürfe. Ansonsten droht auf fahrlässige Art und Weise mit dem Vertrauen der Beschäftigten in den Rechtsstaat gespielt zu werden. Das Personal bei der FKS muss dringend und ohne weitere interne Verzögerungen auf mindestens 10.000 Stellen aufgestockt werden, um eine angemessene bundesweite Abdeckung und eine kontinuierlich hohe Prüfdichte zu gewährleisten. Des Weiteren braucht es 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.

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

Die letzten fünf Jahre haben gezeigt, dass der Mindestlohn – wie oben beschrieben – 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 anderem durch den gewerkschaftlichen Rechtsschutz, Klagen von Gewerkschaftsmitgliedern vor den Arbeitsgerichten zu unterstützen.

Auch in den Jahren 2018 und 2019 waren Arbeitsgerichte mit unterschiedlichen rechtlichen Fragen um den gesetzlichen Mindestlohn befasst. Die Streitfälle, die das Bundesarbeitsgericht (BAG) zu entscheiden hatte, betrafen zum Beispiel Fragen der Wirksamkeit von arbeitsvertraglichen Ausschlussfristenregelungen, der rechtlichen Bewertung einer Unterbrechung eines dreimonatigen Orientierungspraktikums, der Mindestlohnwirksamkeit von Nachtzuschlägen sowie von Zuschlägen für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen. Das BAG urteilte aber auch zu der Frage, ob die Übergangsregelung des Paragraphen 24 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes (MiLoG), die für Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller unter den dort genannten Voraussetzungen bis zum 31. Dezember 2017 einen abgesenkten Mindestlohn vorgesehen hat, ein Verstoß gegen das Grundgesetz ist. Das BAG verneinte das und bejahte gleichzeitig in der Entscheidung einen Anspruch auf einen Nachtarbeitszuschlag in Höhe von 30 Prozent des ihnen je Arbeitsstunde zustehenden Mindestlohns für Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller, wenn die Zeitungszustellung dauerhaft in Nachtarbeit im Sinne des Arbeitszeitgesetzes erfolgt.

Mit Blick auf die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte wird deutlich, dass Entscheidungen rund um die Anrechenbarkeit verschiedener Lohnbestandteile auf den Mindestlohn als mittlerweile gefestigt angesehen werden kann.



Danach können nach Rechtsprechung auf den Mindestlohnanspruch Treueprämien (die der Arbeitgeber für jede tatsächlich geleistete Arbeitsstunde zahlt), Schichtzulagen (die der Arbeitgeber für jede tatsächlich geleistete Arbeitsstunde zahlt), Zuschläge für Arbeit an Sonn- und Feiertagen, Zuschläge für Mehrarbeit oder Überstunden, Leistungszulagen, sonstige monatliche Zulagen (die der Arbeitgeber neben der Grundvergütung auszahlt und deren Bezug nicht von weiteren Voraussetzungen abhängig ist), Anwesenheitsprämien und sonstige Prämien angerechnet werden. Nicht anzurechnen sind dagegen Zahlungen, die auf einer „besonderen gesetzlichen Zweckbestimmung“ beruhen wie zum Beispiel die Zuschläge für Nachtarbeitsstunden nach Paragraph 6 Absatz 5 Arbeitszeitgesetz. Ebenfalls nicht anzurechnen sind der Aufwendersatz oder -entschädigungen sowie vermögenswirksame Leistungen.

Aus gewerkschaftlicher Perspektive ist in den Urteilen nach wie vor eine problematische Auslegung im Zusammenhang mit der Anrechenbarkeit von Zahlungen des Arbeitgebers auf den Mindestlohnanspruch zu erkennen. Die Rechtsprechung schöpft den Maßstab für die Auslegung der Anrechenbarkeitsfrage weit aus.

II. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Eine wesentliche Funktion des gesetzlichen Mindestlohns ist die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen. Um ein tragendes Geschäftsmodell aufzubauen, wird Lohndumping durch den Mindestlohn ein Riegel vorgeschoben und Unternehmen müssen vielmehr mit innovativen Verfahren, Produktionsabläufen und der Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen überzeugen.

Wie eingangs bereits ausgeführt wurde, kann anders als von einigen Wirtschaftsforschungsinstituten im Vorfeld befürchtet, von einem Abbau von Arbeitsplätzen als Folge des gesetzlichen Mindestlohns keine Rede sein. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist auf einem Allzeithoch. Eine 2019 von Bruttel et. al veröffentlichter Artikel bescheinigt deshalb, dass bei den negativen Vorhersagen „die Art und Weise der Modellierung von Beschäftigungsreaktionen stärker als wünschenswert normativ geprägt waren.“ Offenbar sehen in diesem Zusammenhang generell Arbeitsmarktökonom den Mindestlohn positiver als Wissenschaftler, „die mit den Besonderheiten des Arbeitsmarktes nicht so vertraut sind.“

Auch das prognostizierte Firmensterben durch den Mindestlohn ist ausgeblieben. Das Statistische Bundesamt meldete für das Jahr 2018 einen Rückgang der Unternehmensinsolvenzen um 3,9 Prozent und für das Jahr 2019 noch einmal einen Rückgang von 3,1 Prozent zum Vorjahr (bis einschließlich November). Bis November 2019 waren 17.400 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 vorgebrach-



te 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 gesamtgesellschaftliche Arbeitsproduktivität (Veränderung der Wertschöpfung je geleisteter Erwerbstätigenstunde) wuchs im Jahr 2018 um 0,3 Prozent und im Jahr 2019 um 0,1 Prozent. Damit setzt sich ein dekadens- und länderübergreifender Trend fort. In den Bereichen Handel, Verkehr und Gastgewerbe, in denen der Mindestlohn wegen vormals teilweise niedriger Löhne besonders bemerkbar war, ist die Produktivität mit 2,1 Prozent allerdings überdurchschnittlich gestiegen. Auch die nominalen Lohnstückkosten (Stundenkonzept) stiegen im Jahr 2018 um 2,5 Prozent, im Jahr 2019 um 3,5 Prozent. 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 2018 mit 2,0 Prozent und im Jahr 2019 mit 1,5 Prozent jeweils unterdurchschnittlich wuchsen, stiegen diese im Bereich Information und Kommunikation mit 3,6 Prozent im Jahr 2018 und 4,6 Prozent im Jahr 2019 überdurchschnittlich.

Im Jahresdurchschnitt 2018 stiegen die Verbraucherpreise um 1,8 Prozent. Im letzten Jahr 2019 stiegen die Verbraucherpreise um 1,4 Prozent. Sie lagen damit noch deutlich unter der Zielinflationsrate der EZB mit knapp 2,0 Prozent. Die Preise im Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen) entwickelten sich mit 1,5 Prozent im Jahr 2018 sowie 1,0 Prozent im Jahr 2019 unter denen der Gesamtwirtschaft. Die Umsätze im Einzelhandel stiegen im Jahr 2018 nominal um 3,1 Prozent sowie im Jahr 2019 nochmals um 3,4 Prozent. Unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bedeutet dies real ein Anstieg von 1,8 Prozent im Jahr 2018 bzw. 2,9 Prozent im letzten Jahr. Die Geschäftsaussichten des Einzelhandels waren – zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie – für das Jahr 2020 weiterhin gut. Auch das Gastgewerbe konnte mit einer preisbereinigten Umsatzentwicklung im Jahr 2018 von 1,0 Prozent und im Jahr 2019 mit 0,6 Prozent den positiven Trends der vergangenen Jahre bestätigen.

Die preisbereinigten Bruttoanlageinvestitionen nichtstaatlicher Sektoren stiegen im Jahr 2018 um 3,3 Prozent sowie 2019 um 2,4 Prozent. Damit liegt die Investitionstätigkeit nichtstaatlicher Sektoren im langfristigen Trend (von 2010 bis 2017 durchschnittlich 3,0 Prozent). 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, zum Beispiel 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 2019 deutschlandweit 8,3 Prozent weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ausschließlich geringfügig beschäftigt waren.

Bei Minijobs im Nebenjob gab es jedoch einen massiven Zuwachs um 22 Prozent, welcher dazu geführt hat, dass die geringfügige Beschäftigung allgemein – nach einem kurzfristigen Rückgang in 2015 – auch um 1,4 Prozent gestiegen ist. Seit Einführung des Mindestlohns bis Ende des ersten Quartals 2019 nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland um 11,2 Prozent zu – mit 20,2 Prozent 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 Juni 2018 von 5,3 Millionen auf 7,6 Millionen angewachsen. Das entspricht einem Anstieg von rund 43 Prozent. Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum ist die sozialversicherte Beschäftigung um 28 Prozent 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. Die ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung machte im Juni 2019 jedoch nach wie vor, mit knapp zwei Drittel, den weit überwiegenden Teil der gesamten geringfügig entlohnten Beschäftigung aus. Darunter sind rund 2,5 Millionen 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. Der positive Effekt des Mindestlohns auf die Minijobs setzt sich auch 2020 fort. Durch die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 9,35 Euro pro Stunde, sank in diesem Jahr die erforderliche maximale Arbeitszeit der Minijoberinnen und Minijober auf 48,12 Stunden pro Monat.

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

Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind weiterhin weit überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Jüngste Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass zwar die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe 2019 im Vergleich zu 2018 um



0,6 Prozentpunkte gesunken ist, allerdings ist mit 17,7 Prozent der Anteil der Arbeitslosen bei Ungelernten weiterhin überdurchschnittlich groß.

Das Risiko der Arbeitslosigkeit von Ungelernten war demnach im Jahr 2019 sechs 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 2019 nur 2,9 Prozent ohne Arbeit, was 0,1 Prozentpunkte weniger als 2018 ausmacht. Die Arbeitslosenquote von Akademikerinnen und Akademikern lag hingegen im Jahr 2019 lediglich bei 2,1 Prozentpunkte und damit 0,1 Prozent niedriger als 2018.

Eine Auswertung des DGB des aktuellen Zahlenmaterials zeigt jedoch, dass die hier beschriebenen qualifikationsspezifischen Chancen und Risiken, die im Bundesdurchschnitt gelten, überlagert werden von den regional extrem gespaltenen Arbeitsmärkten, so dass die Lage auf dem örtlichen Arbeitsmarkt zum entscheidenden Faktor wird: So sind in Regionen mit ausgesprochen guter Arbeitsmarktlage die Chancen von *Arbeitslosen ohne Berufsabschluss* auf einen neuen Arbeitsplatz deutlich höher (zum Beispiel Abgangsrate Pfaffenhofen 14,4 Prozent, Eichstätt 13,7 Prozent), als die Chancen auf eine Arbeitsaufnahme für *Arbeitslose mit Berufsabschluss* in Regionen mit sehr schlechter Arbeitsmarktlage (zum Beispiel Abgangsrate Gelsenkirchen 6,3 Prozent, Pirmasens 7,9 Prozent).

3. Arbeitszeit, Arbeitsvolumen

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

Die geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen stiegen im Jahr 2018 leicht um 0,1 Prozent. Im folgenden Jahr 2019 verringerten sie sich dann allerdings um 0,3 Prozent. In den mindestlohnexponierten Wirtschaftsbereichen Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie Information und Kommunikation war im Jahr 2018 ebenfalls ein Anstieg zu konstatieren, sogar zunächst mit 0,3 Prozent (gewichtetes Mittel) etwas stärker, dann folgte aber im Jahr 2019 ein leichter Rückgang um 0,2 Prozent. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen stieg im Jahr 2018 um 1,8 Prozent, im Jahr 2019 um 0,8 Prozent. In den mindestlohnexponierten Branchen stieg dieses sogar stärker an und zwar um 2,2 Prozent sowie 1,5 Prozent in den Jahren 2018 und 2019.

Beschäftigte in Deutschland leisteten im Jahr 2018 gemäß IAB insgesamt 2,02 Milliarden Überstunden. Knapp die Hälfte dieser Überstunden, nämlich 978 Millionen Stunden, wurden dabei nicht entlohnt. Bis einschließlich 1. Halbjahr 2019 beliefen sich die gesamtwirt-



schaftlichen Überstunden auf 962 Millionen Stunden, wovon 490 Millionen Stunden unbezahlt waren.

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 und seiner Mitgliedsgewerkschaften äußerst fragwürdig ist.

4. Personalfuktuation

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) im Jahr 2018 (33,4 Prozent) im Vergleich zu 2017 (32,8 Prozent) leicht anstieg. Die Beschäftigungsfluktuation in den neuen Bundesländern (34,8 Prozent) erweist sich dabei größer als in den alten Bundesländern (33,0 Prozent).

Auch in den mindestlohnexponierten Wirtschaftszweigen Gastgewerbe, Information und Kommunikation sowie Verkehr und Lagerei zeigte sich für das Jahr 2018 ein leichter Anstieg der Umschlagshäufigkeit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Vergleich zum Jahr 2017.

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

Der gesetzliche Mindestlohn gilt für Praktika nach Abschluss einer Berufs- oder Hochschulbildung. Allerdings sind bezüglich Praktikumsart und –länge Ausnahmen vom Mindestlohn möglich. Pflichtpraktika während der Fach- oder Hochschulausbildung müssen nicht nach Mindestlohn vergütet werden. Ebenfalls sind freiwillige Orientierungspraktika und freiwillige ausbildungs- oder studienbegleitende Praktika mit einer Dauer unter drei Monaten weiterhin vom Mindestlohn ausgenommen.

Vor Einführung des Mindestlohnes war die Vergütung bei freiwilligen Praktika oft nicht gegeben und das Praktikum offiziell kaum definiert und damit abgegrenzt. Im Streitfall musste deshalb einzelfallabhängig geprüft werden, ob ein Praktikum vorlag und dann die Entlohnung mühselig über einschlägige Referenzausbildungen der Vergütungsanspruch abgeleitet werden. Der Mindestlohn schützt damit nicht nur vor finanzieller Ausbeutung in Praktikumsverhältnissen und trägt zur Verbesserung der Qualität des Praktikums bei, sondern er schafft mit einer klaren gesetzlichen Definition Rechtsicherheit in der Praxis.

Durch die allerdings im Gesetz vorgehaltene Ausnahmeregelung bei freiwilligen Praktika, sind diese besonders anfällig für Mindestlohnunterschreitungen. Nicht selten deklarieren



Betriebe freiwillige Praktika als Pflichtpraktika, um den gesetzlichen Mindestlohn zu umgehen. Getrickst wird ebenso bei der Arbeitszeit und der Anrechnung von Sachleistungen auf das Praktikumsentgelt. Deshalb bleibt die Abschaffung der Mindestlohnausnahme bei freiwilligen Praktika erklärtes Ziel des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften.

6. Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge

In einigen Bereichen zeigte sich, dass in Branchen, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Niedriglohnssektor angesiedelt gewesen sind, die unteren Entgelte lediglich marginal über den Mindestlohn angehoben wurden. In anderen Bereichen ist es seit Einführung des Mindestlohns, insbesondere seit 2016 gelungen, das Entlohnungsniveau an vielen Stellen deutlich über den Mindestlohn anzuheben oder es konnten erfolgreich tarifvertragliche Regelungen durchgesetzt werden, die auf dem Mindestlohn aufsetzen.

So konnte seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in einigen Branchen mit eher niedrigen Tarifentgelten deutliche Verbesserungen erzielt werden. Dies gilt nicht nur für die unteren Bereiche der Lohnskala. Das ganze Entgeltraster konnte, durch den gesetzlichen Mindestlohn gestützt, Schritt für Schritt in einigen Branchen und Betrieben nach oben bewegt werden.

So kommt z.B. eine Analyse aller in ver.di gültigen Tarifverträge, zum Ergebnis, dass die Entgelte unter 10 Euro zwischen 2015 und 2020 um rund die Hälfte, und die Entgelte unter 12 Euro um rund ein Drittel reduziert werden konnten. Typisch für diese gute Tariflohnentwicklung sind die Bereiche Gesundheit, soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen. Im öffentlichen Dienst in den Gemeinden konnten die unteren Entgeltbereiche noch viel deutlicher reduziert werden: In der Folge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden hier die Entgelte unter 10 Euro pro Stunde, von fast 20 Prozent auf 3 Prozent und die unter 12 Euro von 46 auf 17 Prozent abgebaut. Im Bewachungsgewerbe – vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein Bereich besonders niedriger Tarifentgelte – konnte die deutlichste Verbesserung erreicht werden: Hier gelang es die Entgeltgruppen unter 10 Euro pro Stunde von fast 20 Prozent auf 5 Prozent und unter 12 Euro von fast 40 Prozent auf etwas mehr als 20 Prozent, zu reduzieren. Am wenigsten Auftrieb in der Lohnentwicklung ist im Handel zu verzeichnen, obwohl hier 2015 im Vergleich mit vielen anderen Bereichen in ver.di bessere Ausgangsbedingungen vorhanden waren: Im Jahr 2015 waren hier nur 12 Prozent der Entgelte unter 10 Euro und 38 Prozent unter 12 Euro. Nach fünf Jahren sind rund 7 Prozent der Entgelte unter 10 Euro und immer noch fast 27 Prozent unter 12 Euro, ein vergleichsweise hoher Anteil. Dies macht deutlich, dass der gesetzliche Mindestlohn zwar das Tarifgitter stützt und in Tarifverhandlungen hilfreich sein kann – er jedoch kein Wundermittel gegen Tarifflicht ist.



7. Ausbildungsgeschehen (zum Beispiel 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. 2019 ist die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge auf 525.081 (- 6.333) gesunken. Das gilt auch für die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber, die auf 598.800 gesunken ist. Sie fiel damit erstmals unter die Marke von 600.000.

Während noch 73.721 Jugendliche einen Ausbildungsplatz suchten (2018: 78.600), blieben 53.137 Plätze unbesetzt (2018: 57.700). Rein rechnerisch standen 2019 100 Bewerberinnen und Bewerber exakt 96,6 betriebliche Ausbildungsplätze zur Verfügung.

Die bundesweite Betrachtung verdeckt allerdings große regionale Unterschiede: Regionen mit einem Überhang an Ausbildungsstellen sind überwiegend im Süden und – vor allem aufgrund des Geburtenrückgangs in den 90er Jahren – im Osten Deutschlands. So kommen beispielsweise im bayrischen Passau auf 100 Bewerberinnen und Bewerber rein rechnerisch 128,3 offene Stellen, in Regensburg 119,7. Dort besteht zwischen den Unternehmen eine hohe Konkurrenz um potenzielle Auszubildende und nach Definition des Verfassungsgerichts ein auswahlfähiges Angebot. Mehr Ausbildungsnachfrager als offene Stellen gibt es hingegen im Westen und Nordwesten der Republik. So stehen in Hagen in Nordrhein-Westfalen 100 Bewerberinnen und Bewerber gerade einmal 81,6 Ausbildungsplätze zur Verfügung, in Detmold waren es nur 84 Plätze. Der Anteil erfolgloser Ausbildungsplatz-Bewerberinnen und Bewerber war besonders hoch in Eberswalde (24,8 Prozent), Oberhausen (22,1 Prozent) in Kaiserslautern-Pirmasens (22,1 Prozent) sowie in Kiel (21,8 Prozent) und in Berlin (21,6 Prozent). Bei den Bundesländern schnitten vor allem in Berlin (21,6 Prozent) und in Brandenburg (16,2 Prozent) viele Jugendliche bei der Suche nach einer Ausbildung schlecht ab. In Regionen mit einem Mangel an Ausbildungsplätzen sinken vor allem die Chancen der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss, einen Ausbildungsplatz zu finden. Insgesamt begannen 2017 lediglich 37 Prozent von ihnen direkt nach Verlassen der Schule eine duale Ausbildung und weitere 10 Prozent eine schulische Ausbildung. Mehr als die Hälfte (53 Prozent) begannen stattdessen lediglich eine Maßnahme des Übergangssektors.

Schlechte Chancen bei der Ausbildungsplatzsuche haben auch Bewerberinnen und Bewerber mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Nur 44 Prozent von ihnen konnten direkt eine Ausbildung aufnehmen, gegenüber 77 Prozent der deutschen Jugendlichen. Eine Stagnation ist 2019 bei der Ausbildungsbeteiligung Geflüchteter zu verzeichnen. 38.113 junge Geflüchtete wurden in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) als Bewerberinnen und Bewerber – und damit als „ausbildungsreif“ – geführt (2018: 38.299).

Erhebliche Unterschiede in der Ausbildungsbeteiligung zwischen Männern und Frauen: Nur 192.400 Frauen schlossen einen Ausbildungsvertrag ab. Das ist im vergangenen Jahrzehnt ein Rückgang um 49.600 Verträge oder 20,0 Prozent. Anders sieht die Entwicklung bei den männlichen Auszubildenden aus. Hier wurden 332.681 Verträge abgeschlossen. Das ist im Vergleich zu 2009 ein Plus von 10.300 Verträgen bzw. 3,2 Prozent.



8. Auswirkungen auf das Tarifgeschehen (zum Beispiel 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 Gehaltstarifverträgen weitergehende Regelungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder auch Schichtzulagen. Den Gewerkschaften ist es in Tarifverhandlungen in den vergangenen Jahren in vielen Branchen und Betrieben gelungen, das gesamte Lohngefüge nach oben anzupassen und eine deutliche Verbesserung der Tarifsituation auch im Niedriglohnbereich zu erreichen. Der gesetzliche Mindestlohn hat auch dazu beigetragen, dass in einzelnen Branchen insgesamt höhere Tarifabschlüsse durchgesetzt werden konnten.

Zudem werden tarifvertraglich ausgehandelte Mindestlöhne allgemeinverbindlich erklärt. Das hat zur Folge, dass alle Arbeitgeber im jeweiligen Tarifbereich an diese Mindestlöhne gebunden sind.