

Vorschläge zur Evaluation – des Mindestlohngesetzes des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Zum 01.01.2015 wurde in Deutschland der allgemeine gesetzliche Mindestlohn von damals 8,50 Euro brutto je Zeitstunde eingeführt. In diesem Jahr wird das entsprechende Mindestlohngesetz planmäßig, wie vom Gesetz vorgeschrieben, evaluiert. Dazu legen der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften nachstehenden Vorschläge zum Evaluationsbericht vor.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war ein Erfolg der Gewerkschaften und ein wichtiger Meilenstein zur Wiederherstellung der Ordnung am Arbeitsmarkt. Sie war notwendig geworden, um die sinkende Tarifbindung und damit die Abkopplung gerade der untersten Einkommen von der allgemeinen Lohnentwicklung zu stoppen.

Zur Erinnerung: Vor Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 waren Löhne von 5 Euro und darunter keine Seltenheit. Die dadurch angestoßene gesellschaftliche Debatte, um Wert und Würde der Arbeit haben die Einführung des Mindestlohns ermöglicht. Seitdem kann der Mindestlohn über alle Parteigrenzen hinweg, deutliche Zustimmungswerte in der Bevölkerung verzeichnen. Aktuell sprechen sich in einer Umfrage von Juni dieses Jahres knapp 80 Prozent der Bevölkerung für eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro aus.

Mit Blick auf die aktuelle Wirkungsweise des gesetzlichen Mindestlohns zeigt sich für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ein gemischtes Bild.

Mit Einführung des Mindestlohns haben vier Mio. Beschäftigte unmittelbar profitiert (11,3 % aller abhängig Beschäftigten; OST: 20,7 %; West 9,3 %) und mehr Geld im Portemonnaie (teilweise bis 20 % Stundenlohnanstieg in 2015 wie im Gastgewerbe in Sachsen).

Dabei haben sich alle Befürchtungen der Mindestlohngegner als unbegründet herausgestellt.

Weder hat der Mindestlohn den Wettbewerb in Deutschland in den letzten Jahren negativ beeinflusst noch führte er zu einer Bedrohung einzelner Branchen.



Auch sind die befürchteten Arbeitsplatzverluste ausgeblieben. Der von einigen Wirtschaftswissenschaftlern prognostizierte Anstieg der Arbeitslosigkeit von bis zu über eine Million, ist nicht eingetreten.

Gleichzeitig führte der Mindestlohn zu einer deutlichen Steigerung des Stundenlohns am unteren Rand der Lohnverteilung, insbesondere von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Ostdeutschland, geringfügig Beschäftigten, Personen ohne Berufsausbildung, Beschäftigten in kleineren Unternehmen sowie Frauen.

Dabei bedeutet 1 Cent mehr Mindestlohn einen Kaufkraftgewinn von 20 Millionen Euro pro Jahr. Allein für die Anpassung 2019 (+35 Cent) und 2020 (+16 Cent) bedeutete dies über 1,7 Milliarden Euro zusätzlich (1400 Mio. Euro +320 Mio. Euro) im Portemonnaie der Beschäftigten. Damit stärkt der Mindestlohn, nicht nur in Zeiten der Corona Pandemie den Konsum und wird zur Konjunkturstütze.

Dass die Bilanz des Mindestlohns trotzdem gemischt ausfällt, liegt vor allem daran, dass der Mindestlohn nach wie vor nicht auf einem existenzsichernden Niveau ist. Das macht auch die aktuelle öffentliche Diskussion um die richtige Höhe des gesetzlichen Mindestlohns deutlich. Im Gespräch sind diesbezüglich immer wieder 12 Euro pro Stunde. Dieser Wert bedeutet in diesem Jahr ungefähr 60 Prozent des Medianeinkommens der Vollzeitbeschäftigten und damit Löhne oberhalb der Armutsschwelle gemäß allgemein international anerkannter Definition.

Gleichzeitig bekommen immer noch Millionen Menschen den Mindestlohn nicht. Entweder weil sie nach dem Gesetz nicht anspruchsberechtigt sind, oder weil ihnen der Mindestlohn von gesetzeswidrig handelnden Arbeitgebern vorenthalten wird. Allein in 2018 rechnet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit 2,4 Millionen Beschäftigten die weniger als den ihnen zustehenden Mindestlohn erhalten haben. Die Einhaltung des Mindestlohns muss damit stärker in den Blick der öffentlichen Aufmerksamkeit gestellt werden.

Vor allem muss auch festgestellt werden, dass der Mindestlohn zwar, etwa durch sogenannte Spill Over Effekte, das Tarifgefüge am untersten Rand stabilisierte, allerdings ohne dabei die Tarifbindung wieder substanziell zu erhöhen. Damit bleibt für den DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften die Stärkung der Tarifbindung das zentrale Gerechtigkeitsthema dieser Zeit. Gute Arbeitsbedingungen bedeuten auch in Zukunft nicht Arbeit zum Mindestlohnniveau. Deshalb müssen die notwendigen Verbesserungen der Regelungen beim gesetzlichen Mindestlohn in ein größeres Maßnahmenpaket zur Stärkung der Tarifautonomie eingebettet werden. Es braucht ein Tarifautonomiestärkungsgesetz 2.0, zu welchen der DGB an anderer Stelle bereits umfangreiche Forderungen formuliert hat.



Im Rahmen der anstehenden Gesetzesevaluation, sehen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, beim gesetzlichen Mindestlohn, folgende Veränderungsbedarfe:

Mindestlohn auf 12 Euro erhöhen

Der Mindestlohn bleibt, auch nach der letzten getroffenen Entscheidung der Mindestlohnkommission, zu niedrig. Deshalb fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Bundesregierung auf, den Mindestlohn zügig auf 12 Euro brutto je Zeitstunde zu erhöhen und dabei klarzustellen, dass zukünftig keinerlei weitere Entgeltbestandteile mehr auf die Zahlung des Mindestlohns angerechnet werden dürfen. Eine entsprechende gesetzliche Regelung ist dazu noch vor der Bundestagswahl auf den Weg zu bringen.

Geltungsbereich ausweiten, Ausnahmen abschaffen

Die bei Mindestlohneinführung festgelegten Ausnahmen für Langzeitarbeitslose, Jugendliche unter 18 und freiwillige Praktika während der Ausbildung bzw. dem Studium, sind wirkungslos und verfassungswidrig, sorgen für Rechtsunsicherheit und diskriminieren die Betroffenen. Deshalb fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Abschaffung dieser Ausnahmen.

Gleichzeitig muss der Mindestlohn zukünftig auch für weitere Personengruppen gelten. So sind arbeitnehmerähnliche Personen in den Geltungsbereich des Mindestlohngesetzes aufzunehmen. Für Solo- und Kleinstselbstständige muss ein Anspruch auf ein branchenspezifisches Mindesthonorar geschaffen werden.

Einhaltung des Mindestlohns verbessern

Um dem millionenfachen Mindestlohnbetrug schlagkräftig entgegen zu treten, sind aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften eine Reihe von Maßnahmen nötig.

Zum einen muss die Kontrolldichte deutlich erhöht werden, zum anderen braucht es eine bessere Koordinierung der zergliederten Kontrollkompetenzen bei wesentlichen Mindestarbeitsbedingungen wie Arbeitszeit und Arbeitsschutz.

Die Arbeitszeitaufzeichnungspflichten sind auch auf Grundlage des EuGH Urteils so auszuweiten, dass eine tagesaktuelle Prüfung möglich ist. Die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung ist zu streichen. Im Rahmen Mobiler Arbeit, dürfen keine geringeren Dokumentationspflichten gelten.



Gleichzeitig müssen die in der Praxis bei Weitem zu niedrigen Strafen für kriminelle Arbeitgeber deutlich erhöht werden und Mindestlohnbetrug als obligatorischer Ausschlussgrund bei der Teilnahme an Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge und der Vergabe öffentlicher Fördergelder eingeführt werden.

Außerdem ist es notwendig, die Bekanntheit der jeweils aktuellen Mindestlohnhöhe zu steigern. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern deshalb, dass die jeweilig aktuelle Mindestlohnhöhe auf jeder Lohn-, und Gehaltsabrechnung ausgewiesen werden muss und dass Arbeitgeber verpflichtet werden, ihren Beschäftigten die Mindestlohnhöhe regelmäßig (z.B. elektronisch und per Aushang am schwarzen Brett) mitzuteilen: Auch sollte im Arbeitsvertrag die Höhe des jeweils zur Anwendung kommenden gesetzlichen Mindestlohnes bezeichnet werden. Der Arbeitgeber hat den Arbeitnehmenden Informationen über Änderungen bezüglich der Höhe mitzuteilen. Die Geschäfts- und Informationsstelle der Mindestlohnkommission muss dafür zukünftig regelmäßig und umfassend über die aktuelle Mindestlohnhöhe informieren.

Im Folgenden werden die Anmerkungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes für eine Evaluation des Mindestlohns im Einzelnen anhand des Gesetzes dargestellt.



Abschnitt 1

Festsetzung des allgemeinen Mindestlohns

Unterabschnitt 1

Inhalt des Mindestlohns

§ 1 Mindestlohn

Der Mindestlohn wurde 2015 bei einem Wert von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde eingeführt. Er war eingebettet in ein Gesetzespaket, welches zur Stärkung der Tarifautonomie konzipiert wurde.

Die Aufgabe der fortschreibenden Gestaltung der Mindestlohnhöhe übernahm laut Mindestlohngesetz die Mindestlohnkommission. Diese prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung „welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen“ (§ 9, Abs. 2 MiLoG). Dieses Verfahren hat sich bewährt.

Dieser für den Gesetzgeber angemessene Mindestschutz wird in der Gesetzesbegründung in Bezug auf die Mindestlohnhöhe konkretisiert. Demnach kann ...

„das Fehlen eines Mindestlohns [...] ein Anreiz sein, einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Unternehmen auch zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme zu führen, weil nicht existenzsichernde Arbeitsentgelte durch staatliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ‚aufgestockt‘ werden können. Neben den Kosten für die Grundsicherung, entstehen dadurch Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung und negative Folgen, insbesondere bei der Alterssicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ (Bundesregierung 2014 S. 28)

Legt man diese Begründung zu Grunde, ist festzustellen, dass der Mindestlohn bei Einführung 2015 mit 8,50 Euro zu niedrig festgesetzt wurde. Die sich daraus ergebende Lücke, kann durch die alleinige Orientierung am Tarifindex nicht geschlossen werden. Dementsprechend kommt der Debatte um die Angemessenheit der aktuellen Mindestlohnhöhe im Rahmen der Gesetzesevaluation eine zentrale Rolle zu.

Existenzsichernde Arbeitsentgelte bedeuten für den DGB und seinen Mitgliedsgegewerkschaften Löhne, die oberhalb der Armutsgefährdungsgrenze liegen. Das sind Löhne, die nicht durch staatliche Transferleistungen „aufgestockt“ werden müssen und gleichzeitig aus sich selbst heraus, einen eigenständigen Anspruch in der Alterssicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus erzeugen.

Damit ist auch die aktuelle Höhe des Mindestlohns nicht geeignet, um diesen Anspruch zu erfüllen. Deshalb ist für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften der



Mindestlohn vom Gesetzgeber so weiterzuentwickeln, dass er 12 Euro brutto pro Zeitstunde beträgt. Dieser Wert entspricht 60 % des mittleren Einkommens der Vollzeitbeschäftigten und liegt damit außerhalb der Armutsgefährdung.

Vor allem das Fehlen von Regelungen der anrechenbaren Lohnbestandteile hat mehrfach zu juristischen Auseinandersetzungen geführt.

So wird in der Praxis z.B. (häufig bei ausländischen Arbeitnehmern, die gleichzeitig nicht immer vollends über die geltende Rechtslage bezüglich des Mindestlohns aufgeklärt wurden) oft die Wohnung vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt und dann ein zu hoher Mietzins berechnet oder, die über den Mindestlohn hinausgehenden Entgeltbestandteile, wie Weihnachts- und Urlaubsgeld, auf den Mindestlohn angerechnet.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist der Mindestlohn die unterste Haltelinie, die nicht mehr unterlaufen werden darf. Deshalb ist hier der Gesetzgeber zu einer Klarstellung aufgefordert, dass keinerlei Entgeltbestandteile auf den Mindestlohn anrechenbar sind.

Zusätzlich ist, der im Zuge der Entsenderechtsreform gestrichene § 1 III MiloG, welcher Vorrang von allgemeinverbindlichen Entgelttarifverträgen gegenüber dem gesetzlichen Mindestlohn regelte, wieder einzuführen.

§ 2 Fälligkeit des Mindestlohns

Absatz 1:

Der Mindestlohn wird spätestens zum letzten Bankarbeitstag des auf die Arbeitsleistung folgenden Kalendermonats fällig. Diese gesetzliche Regelung des Fälligkeitstermins ist sachgerecht und hat sich als wichtige Voraussetzung für die Einhaltung und Kontrolle des Mindestlohns erwiesen. Sie entspricht dem Bestimmtheitsgebot des Gesetzes und ermöglicht die punktgenaue Sanktionierung etwaiger Verstöße. Laut BAG-Rechtsprechung tritt der gesetzliche Mindestlohn als eigenständiger Anspruch neben die bisherigen Anspruchsgrundlagen, verändert diese jedoch nicht. Das Fälligkeitsdatum gilt somit für alle Lohnansprüche innerhalb des „Mindestlohnsockels“ von derzeit 9,35 Euro. Vertragliche Regelungen von Entgelten über dieser Höhe bleiben unberührt.

§ 3 Unabdingbarkeit des Mindestlohns

Die Bestimmungen in § 3 sind im Interesse der Arbeitnehmenden und haben sich als sachgerecht erwiesen.



Die Verjährungsfristen der Mindestlohnansprüche sind sachgemäß. Der Mindestlohnanspruch kann innerhalb von drei Jahren nach Entstehung von jedem Beschäftigten eingeklagt werden. Diese Regelung ist insbesondere deshalb zu begrüßen, da sie den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern häufig auch noch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses den Klageweg ermöglicht.

Unterabschnitt 2

Mindestlohnkommission

§ 4 Aufgabe und Zusammensetzung

Die Mindestlohnkommission ist gemäß dem Mindestlohngesetz eine Kommission der Tarifpartner. Sie wird für fünf Jahre von der Bundesregierung berufen und gewährleistet somit ein hohes Maß an Kontinuität in der Kommissionsarbeit. Sie besteht aus einem Vorsitzenden, sechs weiteren stimmberechtigten Mitgliedern sowie zwei wissenschaftlichen Mitgliedern ohne Stimmrecht. Diese Regelung hat sich in der Praxis als sachgerecht erwiesen. Sie unterstützt die Entscheidungsfindung innerhalb der Kommission und sorgt für die vollumfängliche Wahrnehmung der in § 9 MiLoG beschriebenen Aufgaben.

§ 5 Stimmberechtigte Mitglieder

Von den sechs stimmberechtigten Mitgliedern werden je drei auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer von der Bundesregierung berufen. Dabei soll jeweils mindestens ein Mann und eine Frau vorgeschlagen werden. Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt, da sie den Interessensausgleich innerhalb der Kommission gewährleistet.

§ 6 Vorsitz

Der Vorsitz der Mindestlohnkommission wird von der Bundesregierung auf gemeinsamen Vorschlag der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern berufen. Der Vorsitz hat eine Mittlerfunktion und soll die Arbeitsfähigkeit der Kommission sicherstellen. Sollte es keinen gemeinsamen Vorschlag geben, wechselt der Vorsitz nach jeder Beschlussfassung. Diese Regelung ist sachgerecht und hat in der Praxis zur Stabilität der Mindestlohnkommission beigetragen.



§ 7 Beratende Mitglieder

Auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer beruft die Bundesregierung jeweils ein weiteres Mitglied der Mindestlohnkommission aus den Kreisen der Wissenschaft mit beratender Stimme. Dabei soll sowohl eine Frau als auch ein Mann vorgeschlagen werden. Diese Mitglieder sollen die Mindestlohnkommission, insbesondere bei der Prüfung des Vorschlags der Mindestlohnhöhe unterstützen, um sicherzustellen, dass die im Rahmen der Gesamtabwägung gemäß § 9 Abs. 2 genannten Kriterien berücksichtigt werden. Diese Regelung hat sich bewährt. Die wissenschaftliche Objektivität dieser Mitglieder ist durch die Kriterien des § 7 Abs. 1 gewahrt.

§ 8 Rechtsstellung der Mitglieder

Die in diesem Paragraphen beschriebene Rechtsstellung der Mitglieder ist sowohl mit Blick auf die Weisungsungebundenheit der Mitglieder, die ehrenamtliche Tätigkeit sowie die mit Ausübung des Mandates verbundene Aufwandsentschädigung sachgemäß. Sie schützt die Kommissionsmitglieder vor Einflussnahme Dritter, sie wahrt die innere und äußere Unabhängigkeit des Kommissionsmitgliedes und stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Mindestlohnkommission.

§ 9 Beschluss der Mindestlohnkommission

Die Beschlussfassung der Mindestlohnkommission erfolgt alle zwei Jahre, spätestens zum 30.06. Der nächste Beschluss wird im Jahr 2022 getroffen. Die Mindestlohnkommission kann in diesem Beschluss die Anpassung des Mindestlohns für die folgenden beiden Kalenderjahre einmalig oder in mehreren Schritten vorschlagen. Dieses Verfahren gibt der Mindestlohnkommission die Möglichkeit, auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren und hat sich in der Praxis bewährt.

Die Mindestlohnkommission trifft ihre Entscheidung im Rahmen einer Gesamtabwägung und nachlaufend zur Tariflohnentwicklung. Sie prüft insbesondere welche Mindestlohnhöhe geeignet ist, um zu einem angemessenen Mindestschutz für Beschäftigte beizutragen, fairen und funktionierenden Wettbewerb zu ermöglichen, sowie Beschäftigung zu sichern. Diese Kriterien sind von der Zielsetzung und den inhaltlichen Anforderungen für einen Beschluss der Mindestlohnkommission nachvollziehbar. Sie ermöglichten in der Praxis die Entwicklung des Mindestlohns von 8,50 Euro in 2015 bis 10,45 Euro ab 01.07.2022 und damit eine durchschnittliche Steigerung von knapp drei Prozent pro Jahr. Allerdings ist auch festzustellen, dass mit Bezug auf die Mindestlohnhöhe bei dem Kriterium der Beschäftigungssicherung



bisher keine wissenschaftliche Evidenz beobachtbar war. So kam es weder bei Einführung des Mindestlohns noch bei den bisherigen Anpassungsentscheidungen zu einem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Im Gegenteil legt die mindestlohnbedingte Umwandlung von geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige eher den Schluss nahe, dass ein höherer Mindestlohn einen positiven Beitrag zur Beschäftigung liefert.

Die Mindestlohnkommission evaluiert die Auswirkungen des Mindestlohns laufend. Der dafür von der Mindestlohnkommission alle zwei Jahre vorgelegte Bericht entspricht den Vorgaben des Gesetzes und gibt einen guten Überblick über die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die im Gesetz genannten Ziele. Er hat sich bewährt.

§ 10 Verfahren der Mindestlohnkommission

Die Beschlüsse der Mindestlohnkommission werden mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst. Dabei ist die Mindestlohnkommission beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte ihrer stimmberechtigten Mitglieder anwesend sind. Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt.

Dem Vorsitz kommt bei der Beschlussfassung der Mindestlohnkommission eine besondere Rolle zu. So enthält sich der Vorsitzende zunächst bei der Abstimmung und macht bei Stimmgleichheit einen Vermittlungsvorschlag. Erst wenn nach Beratung über diesen Vorschlag keine Stimmenmehrheit zustande kommt, übt der Vorsitzende sein Stimmrecht aus. Dieses Verfahren hat sich bewährt und bedarf keinerlei Ergänzungen.

Die übrigen Verfahrensregeln hat die Mindestlohnkommission in einer Geschäftsordnung festgelegt. Die Geschäftsordnung gilt nach dem Grundsatz der Diskontinuität ausschließlich für die Amtszeit der Mindestlohnkommission und darf keine Regelungen enthalten, die im Widerspruch zu den Bestimmungen des MiLoG stehen.

Die durch die Corona Pandemie notwendig gewordene Möglichkeit die Sitzungen der Mindestlohnkommission auch per Videokonferenz durchzuführen, muss auf die Dauer der Pandemie begrenzt sein. Eine generelle Möglichkeit der Durchführung von Videokonferenzen, konterkariert die Bedingung der Vertraulichkeit der Sitzung nach § 10 Abs. 4 des Mindestlohngesetzes. Sie schwächt die in § 8 MiLoG beschriebene Rolle der Kommissionsmitglieder und gefährdet damit die Arbeitsfähigkeit der Mindestlohnkommission.



§ 11 Rechtsverordnung

Die Bundesregierung kann die von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene Anpassung des Mindestlohns für alle Arbeitgeber und Beschäftigte per Rechtsverordnung verbindlich machen. Vor Erlass wird ein Anhörungsverfahren durchgeführt. Die Bundesregierung kann von dem von der Mindestlohnkommission vorgeschlagenen Anpassungsbeschluss nicht abweichen. Diese Regelung ist sachgerecht und unterstreicht die besondere verfassungsrechtlich geschützte Aufgabe der Tarifautonomie. Die Entscheidung über die Entwicklung des Mindestlohns haben die Sozialpartner.

§ 12 Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn; Kostenträgerschaft

Die Mindestlohnkommission wird bei der Durchführung ihrer Aufgaben von einer Geschäftsstelle unterstützt, welche fachlich dem Vorsitzenden untersteht. Die Geschäftsstelle informiert und berät als Informationsstelle Beschäftigte und Unternehmen zum Thema Mindestlohn. Hier zeigt sich fünf Jahre nach Einrichtung ein gemischtes Bild. Vor allem die Wahrnehmung der in § 12 Abs. 3 beschriebenen Informationsaufgabe ist durch die Geschäftsstelle noch ausbaufähig. So zeigen jüngste Studien im Auftrag der Mindestlohnkommission z.B., dass die aktuelle Höhe des Mindestlohns bei den betroffenen Beschäftigten kaum bekannt ist. Ohne Bekanntheit der aktuellen Höhe, fällt es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern indes schwerer, die Rechtmäßigkeit ihrer Lohnhöhe zu überprüfen. Mindestlohnumgehungen werden so wahrscheinlicher. Hier sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass es zu den Aufgaben der Geschäftsstelle gehört, regelmäßig und umfassend über die aktuelle Höhe des Mindestlohns zu informieren.

Gleichzeitig bedarf es darüberhinausgehender Regelungen, um die Bekanntheit der Mindestlohnhöhe zu erhöhen und damit die Einhaltung des Mindestlohns zu verbessern. So müssen die Arbeitgeber verpflichtet werden, den Mindestlohn auf dem Lohnzettel auszuweisen und die aktuelle Höhe des Mindestlohns durch geeignete Maßnahmen (z.B. elektronisch und Aushang am schwarzen Brett) in ihrem Betrieb bekannt zu machen und dies auch nachzuweisen.

Die beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelte Hotline liefert darüber hinaus eine wichtige Anlaufstelle für Beschäftigte und Unternehmen bei Fragen zum Mindestlohn. Sie muss auch zukünftig in der jetzigen Form bestehen bleiben.

Darüber hinaus sollte das Nachweisgesetz dahingehend geändert werden, dass Arbeitgeber folgendes festlegen müssen: Im Arbeitsvertrag ist die Höhe des jeweils



zur Anwendung kommenden gesetzlichen Mindestlohns zu bezeichnen bzw. zum Zeitpunkt des Abschlusses des Arbeitsvertrags die Höhe genau zu beziffern. Der Arbeitgeber hat dem Arbeitnehmer Informationen über Änderungen bezüglich der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns spätestens am ersten Tag, ab dem die Änderungen wirksam werden, zur Verfügung zu stellen.

Abschnitt 2

Zivilrechtliche Durchsetzung

§ 13 Haftung des Auftraggebers

Mit dieser Regelung ermöglicht das Gesetz mit Verweis auf § 14 AEntG eine verschuldensunabhängige Haftung des Auftraggebers für alle Mindestlohnansprüche, die Beschäftigte bei Nachunternehmern erwerben. Dies dient dem Arbeitnehmerschutz, in dem es die Wirksamkeit des Mindestlohns und gleichzeitig das in § 9 MiLoG genannte Ziel des fairen und funktionierenden Wettbewerbs unterstützt.

Allerdings wird bei der in § 14 AEntG (und damit übertragen auf § 13 MiLoG) angeordneten Bürgenhaftung eine besondere Verantwortungsbeziehung zwischen Auftraggeber und Nachunternehmer verlangt. Diese bejaht das BAG nur dann, wenn sich der Unternehmer zur Erfüllung einer bestehenden werk- oder dienstvertraglichen Verpflichtung Subunternehmern bedient.

Beauftragt ein Unternehmer hingegen Dritte, ohne dass eine solche Verpflichtung besteht, haftet er nicht für Entgeltansprüche von Arbeitnehmern des Dritten. Dadurch sind Anwendungsfälle für den Anspruch nach § 13 MiLoG begrenzt. Hinzu kommt, dass durch das Abstellen auf den Begriff des Unternehmens, der § 13 MiLoG nicht auf die Einrichtungen der öffentlichen Hand anwendbar ist. Hier muss nachgebessert und klargestellt werden, um eine effektive Rechtsdurchsetzung auch bei der Nachunternehmerhaftung zu gewährleisten.

Abschnitt 3

Kontrolle und Durchsetzung durch staatliche Behörden

§ 14 Zuständigkeit

Für die Prüfung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns sind die Behörden der Zollverwaltung zuständig. Konkret prüft dies die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Über die innere Verfasstheit dieser Behörde besteht indes einiger Grund zur Sorge.



Der seit 2015 versprochene Personalaufwuchs (1.600 Stellen) bei der FKS geht 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. Gleichzeitig bekommt die FKS immer neue Zuständigkeiten, wie z.B. die Kontrolle des Kindergeldes, die Einhaltung des Verbotes von Werkverträgen und Leiharbeit in der Fleischbranche, etc..

Des Weiteren zeigen aktuelle Studien, z.B. des DIW, dass immer noch Millionen Beschäftigte um den gesetzlichen Mindestlohn betrogen werden. So bekamen in 2018 gut 2,4 Millionen Beschäftigte weniger als den gesetzlichen Mindestlohn ausgezahlt, obwohl er ihnen rechtlich zusteht.

Dabei fallen in der Praxis folgende Umgehungspraktiken auf:

- keine oder unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit (z.B. Nichtdokumentation, die Nichtvergütung von Rüstzeiten bzw. Vor- und Nacharbeiten sowie die Nichtvergütung von Leerfahrten im Personentransportgewerbe)
- unrealistisch hohe Leistungsvorgaben
- ungerechtfertigte Anrechnung von Kost und Logis auf den Mindestlohn
- Verrechnung der Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen
- ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen, z. B. Praktikantenregelung
- Scheinselbständigkeit und der Missbrauch von Werkverträgen

Dagegen lagen gemessen in absoluten Zahlen die Arbeitgeberprüfungen in 2019 mit 55.141 noch immer 12,5 % unter der Fallzahl vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, wenn viele Verstöße erst gar nicht aufgedeckt werden.

Vor allem bei Arbeitnehmenden aus dem angrenzenden europäischen Ausland, Grenzgängern, Dienstleistern und Handwerkern wird in der Praxis der FKS häufig von Problemen bei der Einhaltung des Mindestlohns berichtet.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist klar, dass sich die Kontroll-dichte der FKS wieder spürbar erhöhen muss, um eine wirksame Umsetzung des Mindestlohngesetzes sicherstellen zu können. Dafür muss das Personal bei der FKS dringend und ohne weitere interne Verzögerungen aufgestockt werden. Des Weiteren



ren braucht es eine bessere Koordinierung 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 selbst effektive und kollektive Mechanismen zur Durchsetzung der tariflichen und gesetzlichen Mindestlöhne wie etwa ein Verbandsklagerecht einzuräumen, um diese gravierenden Missstände einzudämmen.

§ 15 Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung und anderer Behörden; Mitwirkungspflichten des Arbeitgebers

Den zur Prüfung der Mindestlohnansprüche berechtigten Behörden ist auf dieser Grundlage Einsicht in Arbeitsverträge, Niederschriften nach § 2 NachwG und anderen Geschäftsunterlagen zu gewähren. Auf dieser Grundlage werden die Befragung von Personen sowie die eigenständige Überprüfung sämtlicher Geschäftsunterlagen ermöglicht. Der Arbeitgeber ist zur Mitwirkung verpflichtet. Diese Regelung ermöglicht eine wirksame Kontrolle des Mindestlohns und ist sachgerecht.

§ 16 Meldepflicht

Ein Arbeitgeber mit Sitz im Ausland ist nach dieser Norm verpflichtet, vor Beginn jeder Werk- oder Dienstleistung eine Anmeldung in deutscher Sprache bei der zuständigen Behörde der Zollverwaltung vorzulegen, wenn er ein oder mehrere Arbeitnehmende in den in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen im Anwendungsbereich des MiLoG beschäftigt. Dieser Anmeldung muss der Arbeitgeber eine Versicherung beifügen, dass er die in Deutschland Beschäftigten mindestens mit Mindestlohn entlohnt. Insbesondere bei oft wechselnden Arbeitsorten wäre, ohne diese Meldepflicht, eine wirksame Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns kaum möglich. Diese Regelung sollte auf alle im Inland beschäftigten Arbeitnehmer aus dem Ausland ausgeweitet werden. Die Beschränkung dieser Anmeldepflicht auf die in § 2a Schwarz-ArbG genannten Branchen ist der in der Praxis oft unscharf.



§ 17 Erstellen und Bereithalten von Dokumenten

Die hier getroffene Regelung verpflichtet den Arbeitgeber für Arbeitnehmer, die nach § 8 SGB IV (Minijobs) oder in den Branchen des § 2a des SchwarzArbG beschäftigt werden, Beginn, Ende und Dauer der jeweiligen täglichen Arbeitszeit bis zum Ablauf des siebten, auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden, Kalendertages aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre aufzubewahren.

Diese Dokumentationspflichten haben sich in der Praxis als zu weit gefasst erwiesen. Bei einer tagesaktuellen Prüfung des Zolls haben die Arbeitgeber nach dieser Vorgabe eine ganze Woche Zeit, die Arbeitszeitaufzeichnungen nachzutragen. Dieses Verfahren erweist sich als manipulationsanfällig, da es im Nachgang oftmals schwer zu bestimmen ist, welche wirkliche Arbeitszeit dem ausbezahlten Lohn zu Grunde liegt.

Seit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs am 14. Mai 2019 sind alle Arbeitgeber (unabhängig von der Unternehmensgröße oder Art des Betriebes) verpflichtet, ein verlässliches, objektives und zugängliches Zeiterfassungssystem einzurichten, mit dem eine jede Arbeitszeitstunde aller Beschäftigten erfasst werden kann. Die Regelung des § 17 MiLoG genügt damit auch den Anforderungen des EuGH nicht – die Erfassung des Beginns und des Endes der Arbeitszeit im Sieben-Tage-Rhythmus ist keine verlässliche, objektive und zugängliche Zeiterfassung. Die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung ist zu streichen. Im Rahmen Mobiler Arbeit dürfen keine geringeren Dokumentationspflichten gelten.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften plädieren daher für eine Ausweitung der Dokumentationspflichten. Die Arbeitszeit muss tagesaktuelle aufgezeichnet werden und die Unterlagen der Arbeitszeitdokumentation am Ort der Tätigkeit aufbewahrt werden oder bei einer Kontrolle sofort zugänglich sein. Schließlich sollten die Arbeitszeitanzeige den Beschäftigten auch ausgehändigt werden.

In diesem Zusammenhang sind die unter § 2a SchwarzArbG genannten Branchen, um weitere Branchen wie zum Beispiel das Bäckerhandwerk und den Einzelhandel zu ergänzen.

Um die Kontrolle zu erleichtern und zu effektiveren, muss zudem ergänzt werden, dass weitere Unterlagen wie zu bestehenden Arbeitszeitkonten, Tarifverträge, betriebliche Vereinbarungen, Nachweis nach dem Nachweisgesetz etc., ebenfalls vorgehalten werden müssen, um bei Bedarf eingesehen werden zu können.

In diesem Zusammenhang treten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften für eine Verankerung der Beweislastumkehr bei Mindestlohnansprüchen ein. Nicht der



Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin, sondern die Arbeitgeber sollen künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat.

Die meisten Verstöße gegen die Einhaltung des Mindestlohnes erfolgen bei den Minijobs. Dies wird auch dadurch erleichtert, dass Minijobs oft im Privathaushalt zu finden sind und die Beschäftigten aufgrund der Fehlanreize eher bereit sind, Verstöße zu akzeptieren bzw. sich auch auf Schwarzgeldzahlungen einlassen. Deswegen ist gerade hier die tagaktuelle Dokumentationspflicht notwendig. Die Dokumentation sollte möglichst manipulationssicher sein, um spätere Änderungen zu erschweren. Dies kann zum Beispiel dadurch erfolgen, dass eine Speicherung in einer externen Datenbank beim Zoll erfolgt, auf der Änderungen durch den Nutzer im Nachgang jeweils dokumentiert werden. Soweit die Arbeitszeiterfassung nicht elektronisch erfolgt, sind die Dokumente mit fälschungssicheren Stiften/Schreibgeräten vorzunehmen.

Die Zunahme von Beschäftigung in Privathaushalten, sei es durch Pflege, Betreuung oder haushaltsnahe Dienstleistungen, erfordert auch hier die verpflichtende Dokumentation der Arbeitszeit zur Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns. Denn gerade die Ausnahme der Privathaushalte von der Dokumentationspflicht bietet zunehmendes Missbrauchspotenzial, weil keine Kontrollmöglichkeit gegeben ist.

In welcher Dimension Missbrauch möglich ist, zeigt z.B. das Urteil des Landesarbeitsgerichts Berlin-Brandenburg, welches einer bulgarischen Pflegerin die Nachzahlung des gesetzlichen Mindestlohns von über 30.000 Euro allein für das Jahr 2015 zugesprochen hat, allein auf der Grundlage der Dokumentation der Arbeitszeit durch die Pflegekraft.

§ 18 Zusammenarbeit der in- und ausländischen Behörden

Zum einen wird hier die Unterrichtung der örtlichen Landesfinanzbehörden bei Meldungen nach § 16 MiLoG durch die Behörden der Zollverwaltung geregelt. Zum anderen werden die Behörden der Zollverwaltung ermächtigt auch mit Behörden anderer Länder der europäischen Union zusammenzuarbeiten. An dieser Stelle fehlt im Gesetz allerdings die Pflicht der Gerichte und Staatsanwaltschaften, ihre Erkenntnisse auch an die Behörden der Zollverwaltung weiterzugeben. In der Praxis fehlt an eben dieser Stelle eine verbindliche Unterrichtsstruktur. Außerdem fehlt nach wie vor wie vom DGB gefordert, Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Gerichte mit besonderer Zuständigkeit, um Straftaten im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn wirksam und zeitnah feststellen und ahnden zu können.



§ 19 Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge

Mit dieser Norm können Unternehmen, die sich nachweislich nicht an das MiLoG gehalten haben, von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Dies ist im Grundsatz richtig. Allerdings besteht durch eine Sollregelung nach wie vor kein zwingender Ausschlussgrund für Unternehmen. Außerdem ist die Voraussetzung, dass diese Unternehmen mit einem rechtskräftigen Bußgeldbescheid von mindestens 2.500 Euro bestraft worden sind. Diese Summe ist zu hoch angesetzt und muss gestrichen werden. Außerdem ist die Sollregelung in eine Mussregelung umzuwandeln sowie die Schaffung eines öffentlichen Registers für Unternehmen, die den Mindestlohn unterlaufen notwendig.

§ 20 Pflichten des Arbeitgebers zur Zahlung des Mindestlohns

Die Regelung verpflichtet Arbeitgeber, ihren Beschäftigten ein Arbeitsentgelt in Höhe des Mindestlohns spätestens zu dem in § 2 MiLoG genannten Fälligkeitszeitpunkt zu zahlen. An diese Regelung sind die Bußgeldvorschriften angeknüpft sowie die in Abs. 3 MiLoG dargestellten Mitwirkungspflichten. Insbesondere ist die Norm ihrem Charakter nach Eingriffsnorm auch für ausländische Arbeitgeber, die ihre Beschäftigten in Deutschland einsetzen. Diese Regelung sorgt in der Praxis für die notwendige Transparenz bei den Beschäftigten und Beratungsinstitutionen wie z.B. Faire Mobilität, da damit jede Arbeit, egal ob von einheimischen oder ausländischen Beschäftigten durchgeführt, prinzipiell mindestens mit dem Mindestlohn zu vergüten ist. Dieser Grundsatz muss auch bei dem für 2022 geplanten anstehenden Umsetzungsteil der EU-Entsenderichtlinie im Transportsektor beibehalten werden.

§ 21 Bußgeldvorschriften

Die hier geregelten Vorschriften betreffen die Bußgeldvorschriften für die im MiLoG genannten Rechte und Pflichten. Sie sind sachgemäß. Allerdings sollten die unter § 21 Abs. 3 MiLoG genannten Bußgeldhöhen erhöht werden, da sich sieben Jahre nach Mindestlohneinführung die abschreckende Wirkung nicht eingestellt hat. So kann für den überwiegenden Teil der Ordnungswidrigkeiten lediglich ein Bußgeld von bis zu 30.000 Euro verhängt werden. Lediglich für die unter Abs. 1 Nr. 9 (nicht oder nicht rechtzeitige Zahlung) sowie die unter Abs. 2 (Nachunternehmerhaftung) genannten Gründe kann ein höheres Bußgeld von bis zu 500.000 Euro verhängt werden. Diese Regelung führt dazu, dass in der Praxis lediglich moderate Bußgelder verhängt werden. So betrug laut 3. Mindestlohnbericht die Bußgeldhöhe im Durchschnitt knapp 2.750 Euro im Jahr 2019 und das, obwohl gleichzeitig noch immer Millionen Beschäftigte um den Mindestlohn betrogen werden. Eine Änderung der



Vorschrift muss zukünftig Bußgeldhöhen von 1.000.000 Euro für Ordnungswidrigkeiten nach Abs. 1 Nr. 9 sowie Abs. 2 und 100.000 Euro für alle übrigen Ordnungswidrigkeiten vorsehen.

Abschnitt 4

Schlussvorschriften

§ 22 Persönlicher Anwendungsbereich

Der persönliche Anwendungsbereich des MiLoG hat 5 Jahre nach dessen Einführung einigen Reformbedarf. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind der Auffassung, dass der Mindestlohn grundsätzlich für alle in Deutschland tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Praktikantinnen und Praktikanten außerhalb eines schulischen, studien- oder ausbildungsbegleitenden Praktikums, sowie arbeitnehmerähnliche Personen sowie Solo- und Kleinstselbstständige gelten muss.

Die im Gesetz beschriebenen Ausnahmen für freiwillige Praktika unter drei Monaten, für Jugendliche unter 18 Jahren und Langzeitarbeitslose für die ersten 6 Monate ihrer Beschäftigungsdauer, haben sich als nicht zielführend erwiesen und müssen abgeschafft werden.

Die Regelung bei Praktika hat zu ganz erheblicher Rechtsunsicherheit sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Beschäftigten geführt. Gleichzeitig sind in der Praxis eine Reihe von Umgehungsmöglichkeiten bekannt. Studierenden wird der Abschluss mehrerer Praktika im Rahmen des Studiums (Pflichtpraktikum) durch Unternehmen empfohlen – eine Ausweitung sowohl in Anzahl als auch länger der Pflichtpraktika ist zu beobachten.

Auch die Regelung für Jugendliche unter 18 ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist nicht zielführend. So konnte diese Regelung nicht wie angedacht, mehr junge Menschen in eine Ausbildung bringen. Vielmehr ist die davon betroffene Personengruppe doppelt diskriminiert: Gegenüber erwachsenen Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung, als auch gegenüber jugendlichen Arbeitnehmern mit abgeschlossener Berufsausbildung. Aus Sicht des DGB ist dies nicht mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes vereinbar.

Die Prognose, dass die mit der Ausnahme vom Mindestlohn verbundene Anreizwirkung junge Menschen eher von der Aufnahme einer Berufsausbildung überzeugt (negativer Anreiz) konnte nicht gezeigt werden – die Ungleichbehandlung ist deshalb nicht weiter zu rechtfertigen.



Ähnliche Regelungen in Mitgliedsländern der Europäischen Union wurden zurückgenommen, da eine solche Ungleichbehandlung durch Altersdiskriminierung festgestellt wurde (beispielsweise in Belgien). Negative Auswirkungen, beispielsweise eine Verringerung der Jobangebote für junge Menschen, wurden dabei nicht beobachtet.

Die Regelung der Ausnahme von Langzeitarbeitslosen beim beruflichen Wiedereinstieg hat ebenso ihr Ziel verfehlt. Sie wird in der Praxis kaum angewandt und ist so wie die anderen Ausnahmen aus verfassungsrechtlichen, europarechtlichen und völkerrechtlichen Gründen unzulässig. So haben laut IAB nur gut 1,4 % der Langzeitarbeitslosen eine entsprechende Bescheinigung vor Aufnahme der Arbeit angefragt. Die Zahl der tatsächlich verwendeten Bescheinigungen dürfte laut IAB sogar noch darunter liegen.

Gleichzeitig ist der Personenkreis, der nach dieser Norm anspruchsberechtigt ist, zu erweitern. So sind arbeitnehmerähnliche Personen künftig in das Mindestlohngesetz einzubeziehen, damit ihr Recht auf Menschenwürde, Berufsfreiheit und das Sozialstaatsprinzip besser realisiert werden können. Das verhindert einen sozialschädlichen Unterbietungswettbewerb, wenn zugleich die Auftraggeber verpflichtet werden, einen Zuschlag in Höhe des Arbeitgeberanteils zu den Sozialversicherungsbeiträgen pro Stunde zu zahlen und ein Stundenhonorar vereinbart ist.

Gleichzeitig sollten echte Solo- Selbstständige und Kleinstselbstständige mit bis zu zwei Beschäftigten wegen der vergleichbaren abhängigen Lage, wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Anspruch auf ein branchenspezifisches Mindesthonorar durch Mindestvergütungsverordnungen erhalten.

§ 23 Evaluation

Das Gesetz sieht vor, dass Mindestlohngesetz fünf Jahre nach dessen Einführung zu evaluieren. Dementsprechend wird das Ministerium für Arbeit und Soziales noch in diesem Jahr dem deutschen Bundestag einen Evaluationsbericht vorlegen. Diese Regelung bietet insbesondere die Chance für den Gesetzgeber den Geburtsfehler einer anfänglich zu niedrigen Festsetzung des Mindestlohns zu beheben und die weiteren, in diesem Bericht aufgeführten Punkte zu ergänzen. Eine weitere Evaluation dieses Gesetzes sollte zehn Jahre nach Mindestlohneinführung, im Jahr 2025 erfolgen.