

## Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des  
Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn  
(Mindestloohnerhöhungsgesetz)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.  
Abteilung Sozialpolitik  
Linienstraße 131  
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300  
Telefax: 030 9210580-310  
E-Mail: [sozialpolitik@vdk.de](mailto:sozialpolitik@vdk.de)

Berlin, 02.02.2022

*Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.*

*Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.*

*Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.*

## **1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung**

Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz auf brutto 12 Euro je Stunde soll zum 1. Oktober 2022 umgesetzt werden. Dies sei notwendig, da aufgrund der steigenden Lebenshaltungskosten fraglich ist, ob eine Vollzeitbeschäftigung mit dem augenblicklichen Mindestlohn noch eine angemessene Lebensgrundlage bietet. Weiterhin reicht er nicht aus, um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen. Auch im europäischen Vergleich fällt der deutsche Mindestlohn, gemessen am Lohnniveau, unterdurchschnittlich aus.

Im Referentenentwurf sind keine weiteren Änderungen des Mindestlohngesetzes vorgesehen. So erfolgen künftige Anpassungen des Mindestlohns weiterhin auf Grundlage von Beschlüssen der Mindestlohnkommission.

### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Für den VdK ist der gesetzliche Mindestlohn eine Erfolgsgeschichte. Für mehrere Millionen Menschen im Niedriglohnsektor hat er eine untere Haltelinie für einen würdigen Lohn eingezogen. Doch schon sehr lange hat der VdK darauf hingewiesen, dass er noch viel zu niedrig ist, um Einkommensarmut effektiv zu beseitigen und für eine ausreichende Alterssicherung zu sorgen. Dafür braucht es eine einmalige kräftige Erhöhung statt der bisherigen Anpassungen in Kleinstschritten.

Dementsprechend begrüßt der VdK die nunmehr geplante einmalige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro sehr. Gleichzeitig muss er aber anmahnen, dass die Ziele eines armutsfesten Lohns und einer armutsvermeidenden Altersrente erst ab einem Stundenlohn von 13 Euro erreicht werden können. Auch wenn 12 Euro lange Zeit eine anstrebenswerte Höhe für einen existenzsichernden Lohn darstellten, sind sie durch die realen Verhältnisse doch schon wieder überholt worden und nicht mehr angemessen.

Auch nach dem bisher in Diskussion stehenden europäischen Mindestlohn müsste die gesetzliche Lohnuntergrenze in Deutschland über dem Wert von 12 Euro liegen. Dies geht aus unseren Berechnungen mit den verfügbaren Daten zum Lohngefüge in Deutschland hervor. Die Notwendigkeit eines armutsvermeidenden Mindestlohns wird noch verstärkt durch die sehr hohen Preissteigerungen gerade bei lebensnotwendigen Gütern, wie Grundnahrungsmitteln, Heizkraftstoffen und Strom.

Darüber hinaus braucht es einen gesetzlichen Mindestlohn von über 13 Euro, um eine Rente zu erwirtschaften, die nennenswert über dem Grundsicherungsniveau liegt.

Nach Ansicht des VdK fehlen im Referentenentwurf Regelungen, damit der gesetzliche Mindestlohn für die Beschäftigten auch wirklich durchgesetzt wird. Dazu zählen die Stärkung der Überwachung durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und die Abschaffung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

## 2. Zu den Regelungen im Einzelnen

### 2.1. Außerordentliche Anhebung

Alle zwei Jahre entscheidet die Mindestlohnkommission, die paritätisch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite besetzt ist, über die Anhebung des Mindestlohns. Dabei soll sie sich an der Entwicklung der Tariflöhne orientieren. Anhebungen wurden seitdem in minimalen Schritten von wenigen Prozentpunkten vollzogen. So stieg die gesetzliche Lohnuntergrenze von 9,35 Euro im Jahr 2020 auf 9,50 Euro zum 1. Januar 2021, nach sechs Monaten auf 9,60 Euro und befindet sich momentan bei 9,82 Euro. Würde man nur dem angedachten Fortschreibungsmechanismus weiter folgen, würde es noch viele Jahre dauern, bis man einen gesetzlichen Mindestlohn von 12 oder 13 Euro festlegen könnte.

Das Grundproblem hierbei ist, dass bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Untergrenze aus Angst vor negativen Arbeitsmarkteffekten mit 8,50 Euro sehr niedrig angesetzt wurde. Der Anpassungsmodus nach dem Tarifindex wiederum ist nicht in der Lage, die Folgeprobleme durch das zu geringe Ausgangsniveau bei der Einführung des Mindestlohns zu beheben.

Somit ist es absolut sinnvoll, durch eine politische Entscheidung hier eine einmalige kräftige Anhebung vorzunehmen. Denn es hat sich gezeigt, dass eine gesetzliche Lohnuntergrenze weder zu Arbeitsplatzverlusten noch zu eklatanten Preissteigerungen führt. Dies stellt auch keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Tarifautonomie und die Aushebelung der Mindestlohnkommission dar, wie einige Arbeitgeber und wirtschaftsnahe Kritiker monieren. Denn die Untergrenze von 8,50 Euro bei der Einführung des Mindestlohns war auch durch eine politische Entscheidung des Parlamentes gesetzt worden und die jetzige Anhebung stellt somit eine Korrektur der damaligen Entscheidung dar.

Im Referentenentwurf wird noch einmal ausdrücklich klargestellt, dass die zukünftige Fortschreibung der gesetzlichen Lohnuntergrenze weiterhin von der Mindestlohnkommission festgelegt wird und sie damit die Herrin über den Mindestlohn bleibt. Die heraufbeschworene Gefahr, dass durch das Mindestlohnerhöhungsgesetz der Mindestlohn nunmehr jährlich zum politischen Spielball der Parteien wird, sieht der VdK damit eindeutig widerlegt.

Grundsätzlich fordert der VdK eine Änderung bei den Grundlagen. So müssen in Zukunft neben der Anbindung an die Tariflohnentwicklung auch stärker die Aspekte der Existenzsicherung und der angemessenen Alterssicherung bei der Festlegung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission berücksichtigt werden.

## 2.2. Mindestlohnhöhe

Im Referentenentwurf wird angeführt, dass die Erhöhung auf 12 Euro für einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer sorgen und ihnen auch gesellschaftliche Teilhabe im angemessenen Maße ermöglichen soll. In der Diskussion um einen europäischen Mindestlohn wurde lange darüber nachgedacht, wie man armutsfeste und existenzsichernde Löhne im Bezug zum jeweiligen nationalen Standard definieren kann.

Nach der relativen Armutsdefinition gilt jemand als armutsgefährdet, wenn er weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung hat. Im Sinne der Armutsvermeidung muss demnach ein Mindestlohn als angemessen gelten, wenn er bei mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns liegt. Zugleich soll er aber auch bei mindestens 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns liegen, damit gerade in europäischen Ländern mit geringer Lohnspreizung und niedrigem Gesamtlohniveau die Lohnentwicklung am unteren Rand gefördert wird. Diese Festlegungswerte sind auch im aktuellen Entwurf für eine EU-Mindestlohnrichtlinie vorgesehen. Im Referentenentwurf wird nun behauptet, dass die 12 Euro Stundenlohn dem 60-Prozent-Schwellenwert des Bruttomedianlohns gerecht werden, aber dies wird mit keinerlei Daten unterlegt.

Nach Ansicht des VdK widersprechen die verfügbaren Daten dieser Behauptung. Laut Statistischem Bundesamt lag der durchschnittliche Bruttostundenlohn im dritten Quartal des Jahres 2021 bei 24,44 Euro. Bei Anwendung der 50-Prozent-Regel wäre somit ein Mindestlohn von wenigsten 12,22 Euro notwendig. Nach Angaben des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung lag der Bruttostundenlohn im Jahr 2020 sogar bei 26,48 Euro. Daraus würde sich ein Mindestlohn von 13,24 Euro ergeben.

Da es bei reinen Durchschnittswerten der Stundenlöhne zu statistischen Verzerrungen kommen kann, ist noch ein Abgleich mit dem Medianlohn notwendig. Laut dem Gehaltsatlas der Website Gehalt.de lag das Jahres-Medianeinkommen im Jahr 2021 bei 43.189 Euro. Berechnet man hier den 60-Prozent-Wert, ergibt dies ein Monatseinkommen von 2.160 Euro. Bei einer 40-Stunden-Woche entspricht dies einem Stundenlohn von 12,46 Euro.

Nach allen verfügbaren Daten und der Anwendung der Berechnungsmodelle liegt die Lohnuntergrenze für einen angemessenen Mindestlohn somit immer über 12 Euro. Bei Einführung und Umsetzung des jetzigen Entwurfs für eine EU-Mindestlohnrichtlinie würde ein gesetzlicher Mindestlohn von 12 Euro in Deutschland also nicht den europäischen Vorgaben entsprechen und somit rechtswidrig sein. Nach Ansicht des VdK muss der Mindestlohn auf 13 Euro angehoben werden, damit er den zu erwartenden zukünftigen europäischen Vorgaben entspricht, armutsvermeidend ist und dem aktuellen Lohngefüge entspricht.

Darüber hinaus soll die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns laut Referentenentwurf einen besseren Beitrag dazu leisten, dass Beschäftigte im Niedriglohnssektor eine Altersrente oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreichen. Der Referentenentwurf verschweigt hierbei aber, dass im Jahr 2021 ein Stundenlohn 12,21 Euro brutto betragen muss, damit man nach 45 Arbeitsjahren mit einer Vollzeitstelle von 39 Wochenstunden eine Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus von 835 Euro netto erhält. Dies geht aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Der Linken hervor. Im Jahr 2018 lag der Wert sogar bei 12,63 Euro Stundenlohn. Die Werte liegen somit seit Jahren weit über 12 Euro

und ergeben auch nur die Grundsicherungsschwelle selbst – also den Wert, ab dem ein Anspruch auf die staatliche Mindestsicherungsleistung besteht.

Ziel muss es aber sein, eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erwirtschaften und nach einem langen Arbeitsleben eben nicht mehr auf Unterstützung des Sozialamts angewiesen zu sein. Dementsprechend muss der Mindestlohn auch über den hier aufgeführten Stundenlöhnen liegen. Schließlich erhält man im Grundsicherungsbezug auch begleitende Leistungen, wie die Befreiung von den Rundfunk- und Fernsehgebühren sowie Vergünstigungen bei Eintritten und dem Öffentlichen Personennahverkehr. Diese geldwerten Vorteile fließen zwar nicht in die Berechnung der Grundsicherungsschwelle mit hinein, müssen aber mitgedacht werden, wenn es um eine Rente über dem Grundsicherungsniveau geht.

Wenn man nun auch noch den im Jahr 2020 mit dem Grundrentengesetz eingeführten Freibetrag auf die gesetzliche Rente in der Grundsicherung mit einbezieht, erhöht sich laut Antwort der Bundesregierung die Grundsicherungsschwelle auf 1.058 Euro und der gesetzliche Mindestlohn muss dann sogar 14,37 Euro betragen. Die Zugangsvoraussetzungen für die Grundrente und auch die Grundrentenfreibeträge sind sehr hoch und damit hat nur ein begrenzter Teil der Rentnerinnen und Rentner darauf Anspruch. Dementsprechend kann diese Stundenlohnberechnung zwar nicht eins zu eins angewandt werden, aber der Anteil der Berechtigten muss sich in der Berechnung niederschlagen und den erforderlichen Mindestlohn erhöhen.

Aus diesen genannten Gründen muss nach Ansicht des VdK ein gesetzlicher Mindestlohn wenigstens 13 Euro betragen.

### 2.3. Fehlende Regelungen

Die Höhe des Mindestlohns ist ein entscheidender Faktor, aber wichtig ist auch, dass wirklich alle Berechtigten ihn erhalten und Ausnahmen von der gesetzlichen Lohnuntergrenze nur in minimalem Maße und aus gutem Grund zugelassen werden.

Bisher werden nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahr 2017 schon mindestens 1,3 und bei Einbeziehung der Überstunden sogar 3,8 Millionen Berechtigte um ihren gesetzlich garantierten Mindestlohn gebracht. Bei dem laut Referentenentwurf erwarteten Zuwachs durch die Anhebung von etwa 6,2 Millionen Mindestlohnberechtigten wird vermutlich auch die Anzahl der Umgehungen stark ansteigen.

Um den Mindestlohn flächendeckend und auch im nunmehr erweiterten Kreis der Berechtigten durchzusetzen, braucht es mehr und effektivere Kontrollen und spürbare Sanktionen bei Verstößen. Die für die Überwachung zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit hat in letzter Zeit mehr Mittel erhalten, um ihr Personal aufzustocken und dadurch den gesetzlichen Mindestlohn effizienter durchzusetzen. Viele Stellen bleiben aber unbesetzt, weil sich keine geeigneten Bewerber finden. Hier sollte durch Organisationsreformen die Finanzkontrolle Schwarzarbeit als Arbeitgeber attraktiver gestaltet werden.

Weiterhin sind die Kontroll- und Sanktionsverfahren aufwendig und Mindestlohnverstöße schwer nachzuweisen. Hier könnten durch die verstärkte Nutzung digitaler Techniken Arbeitszeitdokumentationen transparenter und besser zugänglich gemacht werden. So bleibt es

weiterhin Aufgabe der Politik durch flankierende Maßnahmen die Arbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu stärken.

Obwohl sich der gesetzliche Mindestlohn in der Bevölkerung einer breiten Zustimmung erfreut, lässt die hohe Anzahl von Umgehungen darauf schließen, dass er in der Arbeitswelt noch keine Selbstverständlichkeit darstellt. Erschwerend kommt hierbei hinzu, dass es für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht so einfach ist, sich gegen Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn zu wehren.

Die Klage- und Beweislast für Lohnunterschreitungen liegt bei den Angestellten, die gerade in prekären Beschäftigungsverhältnissen aus Angst vor dem Arbeitsplatzverlust das Einfordern ihres Anspruchs oft scheuen. So scheitert der Nachweis einer Entlohnung unter dem gesetzlichen Mindestlohn oft schon daran, dass die Beschäftigten ihre geleisteten Arbeitszeiten nicht beweisen können. Da der Arbeitgeber ja sowieso zur Dokumentation der Arbeitszeiten verpflichtet ist und somit über die Nachweise verfügt, ist es nur folgerichtig, dass er hier auch die Beweislast trägt. Der einzelne Angestellte macht seinen Individualanspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn aber nur in den seltensten Fällen wirklich vor Gericht geltend.

Schließlich befindet er sich eben nicht auf Augenhöhe mit seinem Arbeitgeber, sondern in einem Abhängigkeitsverhältnis und verfügt auch über weniger Ressourcen, wie zum Beispiel oft fehlende Sprachkenntnisse, zur gerichtlichen Auseinandersetzung. Deshalb muss hier Verbänden wie den Gewerkschaften ermöglicht werden, die Ansprüche geprellter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kollektiv durchzusetzen. Der VdK fordert zur Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte bezüglich des gesetzlichen Mindestlohns eine Beweislastumkehr und eine Verbandsklagebefugnis im Arbeitsrecht.

Nicht nur die zu seltene Sanktionierung von Mindestlohnverstößen, sondern auch die bisherigen Ausnahmeregelungen gemäß § 22 Mindestlohngesetz schmälern die Wirksamkeit des gesetzlichen Mindestlohns. Es gibt keine Erkenntnisse, dass die Ausnahmeregelungen, wie sie zum Beispiel bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen vorgesehen sind, wirklich positive Effekte auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben. So werden bei Einstellungen von Langzeitarbeitslosen die Sonderregelungen kaum angewandt. Diese Ausnahmeregelung ist unbegründet und höhlt die Akzeptanz des Mindestlohns aus, weswegen sie abgeschafft gehört.