

## Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

An die Mindestlohnkommission

Einschätzung zu den Auswirkungen des geltenden gesetzlichen  
Mindestlohns

Sozialverband VdK Deutschland e.V.  
Linienstraße 131  
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300  
Telefax: 030 9210580-310  
e-mail: [boewe@vdk.de](mailto:boewe@vdk.de)

Berlin, den 7. März 2018

## **1.1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

Der Sozialverband VdK Deutschland bewertet die Auswirkungen des seit drei Jahren geltenden gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienst- und Beschäftigungsentwicklung als grundsätzlich positiv. Die Wirksamkeit des gesetzlichen Mindestlohns wird aber stark geschmälert, da er in seiner Höhe zu niedrig ist und auch nicht flächendeckend umgesetzt wird.

Aus dem 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2017 geht hervor, dass sich trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung und hoher Beschäftigungsquote eine deutliche Ungleichheit bei den Einkommen verfestigt hat. So sind signifikante Lohnzuwächse nur in den oberen Gehaltsklassen zu verzeichnen und die unteren 40 Prozent der Einkommensgruppen müssen sogar Reallohnverluste seit den 90er Jahren hinnehmen. Mittlerweile arbeiten ein Fünftel der Beschäftigten im Niedriglohnbereich und die Armutsgefährdungsquote ist bei den Erwerbstätigen stark angestiegen.

Wenn immer weniger Menschen von ihrer Erwerbstätigkeit leben, geschweige denn einen bescheidenen Wohlstand erwirtschaften können, ist das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit außer Kraft gesetzt und schlussendlich der soziale Zusammenhalt gefährdet. Deshalb ist es eine politische Notwendigkeit, den Niedriglohnbereich einzudämmen und die Bedingungen für existenzsichernde Arbeit zu schaffen. Der gesetzliche Mindestlohn stellt hierzu ein geeignetes Instrumentarium dar, muss aber in seiner Höhe und Umsetzung ausgebaut werden.

## **1.2. Auswirkungen und Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 im Einzelnen**

### **1.2.1. Lohneffekte**

Rund 4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kamen zum 1. Januar 2015 unter den Schutz des Mindestlohngesetzes. Nach Berichten des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) profitieren insbesondere Ungelernte im Dienstleistungsbereich, Beschäftigte in Ostdeutschland und im Besonderen Frauen vom Mindestlohn.

Der gesetzliche Mindestlohn hat dazu geführt, dass erstmals seit Längerem wieder deutliche Lohnsteigerungen im Niedriglohnbereich zu verzeichnen sind. So sind nach einer Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) aus dem Jahr 2018 im untersten Einkommensdezil die Stundenlöhne um 13 Prozent gestiegen, wobei die mittleren Einkommensgruppen nur einen Zuwachs von 7 Prozent verzeichnen konnten.

Diese Daten zeigen, dass der Mindestlohn, dort wo er die Berechtigten auch wirklich erreicht, schon jetzt positive Effekte zeigt und eine Verbesserung für die Betroffenen bewirkt. Gerade Frauen haben ein höheres Armutsrisiko, da sie aufgrund der unbezahlten Sorgearbeit, die sie in den Familien übernehmen, überdurchschnittlich in prekärer Erwerbstätigkeit arbeiten.

Die Einkommenslücke der Gehälter von Frauen zu denen der Männer beträgt ca. 21 Prozent. Die Schlechterstellung von Frauen in der Erwerbstätigkeitsphase hat zur Folge, dass diese auch stärker von Altersarmut betroffen sind. Auch Personen ohne Berufsausbildung stellen eine Risikogruppe für drohende Altersarmut dar. Die Lohnzuwächse gerade in den genannten Risikogruppen zeigen, dass der gesetzliche Mindestlohn ein präventives Instrumentarium für eine ausreichende Alterssicherung darstellen kann.

Der Mindestlohn liegt aber auch nach seiner Erhöhung auf 8,84 Euro im Jahr 2017 im unteren Niedriglohnbereich und erreicht nicht einmal die Hälfte des Medianlohns (47 Prozent). Damit ein Einkommen zum Leben reicht, sollte es aber mindestens 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medianlohns ausmachen. So wie es zum Beispiel in Frankreich der Fall ist, wo die Untergrenze 60,5 Prozent des Medians erreicht. Aber auch Länder wie Polen oder Portugal kommen auf höhere Werte als Deutschland. Die Niedriglohnschwelle im Jahr 2016 lag in Deutschland nach Angaben des WSI bei 10,11 Euro. So konstatiert das Institut für Arbeit und Qualifikation 2017 auch, dass durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kein Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung zu verzeichnen ist.

Es sind bisher auch keine signifikanten Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Anzahl der Aufstocker, also der Arbeitnehmer die zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen Grundsicherungsleistungen beziehen müssen, nachweisbar. Das WSI verzeichnet zwar einen Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Aufstockerquote gerade im Verdienstbereich unter 10 Euro, aber kommt auch zu dem Ergebnis, dass „durch bessere Kontrolle der Mindestlohneinhaltung und ein höheres Niveau des Mindestlohns eine erhebliche Verringerung der Aufstocker-Quote erreicht werden kann“.

Bisher reicht das mit Mindestlohn erzielte Einkommen häufig nicht, um Miet- und Heizkosten zu decken, sodass insbesondere Alleinerziehende mit einem Kind unter 6 Jahren und Singlehaushalte auf zusätzliche Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. So ergibt sich aus der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage aus dem Jahr 2017, dass mit dem aktuellen Mindestlohn von 8,84 Euro bei Vollzeitbeschäftigung 39 Prozent der Alleinstehenden und 87 Prozent der Alleinerziehenden nicht die Wohnkosten, die im Grundsicherungsbezug anerkannt werden, erwirtschaften können.

Die aktuelle Untergrenze ist aber nicht nur zu gering, um die Lebenshaltungskosten abzudecken, mit ihr ist auch keine auskömmliche Rente zu erwirtschaften. So ist nach der Antwort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf eine kleine Anfrage aus dem Jahr 2016 ein Stundenlohn von mindestens 11,68 Euro notwendig um nach 45 Arbeitsjahren bei Vollzeitbeschäftigung eine Rente über der Grundsicherungsschwelle zu erhalten.

Der deutsche Mindestlohn liegt auch im Vergleich mit anderen westeuropäischen Mindestlöhnen im unteren Bereich. Laut des Mindestlohnberichts des WSI aus dem Jahr 2018 gab es in fast allen europäischen Staaten deutliche Erhöhungen des Mindestlohns. Aufgrund der steigenden Inflation wird der Zuwachs aber geschmälert. Da in Deutschland nur alle zwei Jahre eine Mindestlohnanpassung vollzogen wird und die letzte Erhöhung nur minimal war, ist hier sogar ein Reallohnverlust zu verzeichnen.

Um eine ausreichende Absicherung, einmal für die Existenzsicherung und auch für die Altersvorsorge zu erreichen und Preissteigerungsraten abzufedern, muss der Mindestlohn diesmal kräftig erhöht werden. Gerade im Hinblick auf eine armutsfeste Altersvorsorge ist die Anhebung des Mindestlohns auf mindestens 12 Euro notwendig.

### 1.2.2. Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat für das Jahr 2016 ermittelt, dass ungefähr 7 Prozent der anspruchsberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, d.h. 1,8 Millionen Menschen, weniger als den gesetzlichen Mindestlohn erhalten haben. Nach Berechnungen des WSI liegt die Quote sogar bei 9,8 Prozent (2,7 Millionen abhängig Beschäftigten). Besonders betroffen von dieser Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns sind Mini-Jobber, Beschäftigte im Dienstleistungssektor und Ausländerinnen und Ausländer. Auffällig ist, dass Frauen doppelt so stark von Verstößen gegen das Mindestlohngesetz betroffen sind als Männer. Auch sind Anspruchsberechtigte in Ostdeutschland stärker betroffen als in Westdeutschland. Bei den Geringfügigbeschäftigten werden 43 Prozent zu gering entlohnt. Speziell in kleinen Betrieben und in privaten Haushalten wird der gesetzliche Mindestlohn umgangen.

Die hohe Anzahl der Umgehungen belegt, dass deutlich stärker die flächendeckende Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns überwacht werden muss, welche der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) obliegt. Diese führt Kontrollen bisher eher risikoorientiert durch, also an Orten, an denen Verstöße vermutet werden. Problematisch bei den Kontrollen erweist sich die Tatsache, dass die Arbeitszeiten nicht ausreichend dokumentiert sind und Arbeitsverträge mit nicht eindeutigen Arbeitszeitangaben geschlossen werden.

Eine Lockerung der Dokumentations- und Nachweispflichten der Arbeitgeber, wie sie immer wieder gefordert werden, würde die Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns erheblich erschweren und vermutlich die schon jetzt hohe Anzahl von Verstößen gegen die Untergrenze vergrößern. Stattdessen muss die FSK finanziell und personell so ausgestattet werden, dass sie ihren Kontrollauftrag effektiv ausführen kann. Sie benötigt ausreichend Personal um flächendeckende Kontrollen durchführen, Ermittlungsverfahren erfolgreich bearbeiten und angemessene Sanktionen verhängen zu können.

Obwohl der gesetzliche Mindestlohn sich 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 liegen bei den Angestellten, die gerade in prekären Beschäftigungsverhältnissen aus Angst vor dem Arbeitsplatzverlust das Einfordern ihres Anspruchs oft scheuen. Die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte bezüglich des Mindestlohns könnte hier durch eine Verbandsklagebefugnis im Arbeitsrecht gestärkt werden.

In diesem Zusammenhang schmälern auch die bisherigen Ausnahmeregelungen gemäß § 22 Mindestlohngesetz, wie sie zum Beispiel in zeitlicher Begrenzung bei Praktika und bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen vorgesehen sind, die Wirksamkeit des gesetzlichen Mindestlohns. Nach grober Schätzung des Statistischen Bundesamtes waren hier zuletzt rund 1,4 Millionen Beschäftigungsverhältnisse vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen. Es gibt keine Erkenntnisse, dass die Ausnahmeregelungen wirklich positive Effekte auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben. So werden zum Beispiel bei Einstellungen von Langzeitarbeitslosen die Sonderregelungen kaum angewandt. Die Ausnahmeregelungen sind unbegründet und höhlen die Akzeptanz des Mindestlohns aus, weswegen sie abgeschafft werden müssen.

### **1.2.3. Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung**

Die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns geäußerten Befürchtungen, dass dieser zu massiven Arbeitsplatzverlusten führen würde, prognostiziert war hier ein Abbau von bis zu einer Million Stellen, haben sich auch drei Jahre nach seiner Einführung nicht bewahrheitet. Es sind keine negativen Beschäftigungseffekte aufgetreten. Im Gegenteil stieg der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitbeschäftigten an.

Dagegen reduzierte sich die Anzahl der Minijobs seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Da viele dieser Minijobs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden, wie aus einer Erhebung des Statistischen Bundesamtes von 2018 hervorgeht, handelt es sich auch hier um einen positiven Effekt, da geringfügige Beschäftigung nicht existenzsichernd ist und in die Altersarmut führt. So war nach Angaben des DGB direkt im Januar 2015 nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Zahl von Umwandlungen von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse doppelt so hoch wie im Vorjahr.

Negative Auswirkungen des Mindestlohns auf die wirtschaftliche Entwicklung sind nicht ersichtlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass er die Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflusst, da die Kaufkraft und somit die Binnennachfrage gestärkt wird. Gerade Niedriglohnbezieher, welche ja hauptsächlich vom Mindestlohn profitieren, bauen oft keine Ersparnisse auf, sondern müssen ihren Lohn vollständig für ihren Lebensunterhalt ausgeben. Die Lohnzuwächse durch den Mindestlohn speisen somit direkt die Nachfrage auf dem heimischen Markt.

### 1.3. Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns

Als der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wurde, ist die Untergrenze aus Angst vor negativen Arbeitsmarkteffekten sehr niedrig angesetzt wurden. Es hat sich gezeigt, dass diese auch nach drei Jahren Bestandskraft nicht eingetreten sind, im Gegenteil gab es einen Zuwachs an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

Die bisherigen Minischritte bei der Anpassung des Mindestlohns werden den Anforderungen an eine gerechte Entlohnung und eine armutsfeste Arbeit nicht gerecht, sondern führen dazu, dass die Anspruchsberechtigten Reallohnverluste hinnehmen müssen.

Es ist nicht sachgerecht, die Mindestlohnhöhe allein auf Grundlage des Tarifindex zu ermitteln. Bei der nur alle zwei Jahre stattfindenden Anpassung und den nur gemäßigten Zuwachsraten sind auch für die Zukunft wieder Reallohnverluste zu befürchten. Statt der Fokussierung auf die Tarifentwicklung muss die Mindestlohnkommission im Rahmen der Gesamtabwägung nach § 9 Mindestlohngesetz die Untergrenze auf ein existenzsicherndes Niveau anheben. Angesichts der außerordentlich guten Konjunktur ist eine kräftige Anpassung des Mindestlohns über den Tarifindex hinausgehend auch hinsichtlich der Wirtschafts- und Beschäftigungseffekte unbedenklich.

Der Sozialverband VdK fordert die Mindestlohnkommission auf, den Mindestlohn auf mindestens 12 Euro zu erhöhen. So bekommen mehr Beschäftigte in Vollzeit die Chance, mit dem Arbeitseinkommen ihren Lebensunterhalt abzusichern und eine angemessene Alterssicherung über dem Grundsicherungsniveau aufzubauen.

Weiterhin muss der Mindestlohn ausnahmslos für alle gelten. Bisherige Sonderregelungen sind unbegründet und höhlen das Mindestlohngesetz aus.

Der gesetzliche Mindestlohn ist für die Anspruchsberechtigten durchzusetzen, indem Arbeitszeitvereinbarungen und -aufzeichnungen stärker kontrolliert werden. Dokumentations- und Nachweispflichten dürfen nicht aufgeweicht werden und die Einhaltung muss flächendeckend überwacht werden. Die für die Überwachung zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit muss dafür deutlich besser finanziell und personell ausgerüstet werden.